

Waterbeheer in de 21^e eeuw en sturing door de provincie

Het verbinden van belangen en waarden in het landelijk gebied

Afstudeerscriptie van:

J.M. Finnema

studentnummer: 251008

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen, vakgroep Bestuurskunde

Januari 2004

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkeling van de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Mijn onderzoek doet een aanbeveling aan de provincie om de sturing in het waterbeheer in de toekomst vorm te geven.

Het onderzoek is verricht als stageopdracht bij het advies- en ingenieurbureau DHV te Amersfoort.

Vanuit dit bureau heb ik begeleiding ontvangen van de adviseurs Kees Kooijman en Johan Heymans.

Tevens heb ik ook feedback ontvangen van Ad Kamma, beleidsmedewerker Water van de provincie Zuid-Holland. Graag bedank ik hen voor de verstrekte inzichten en adviezen.

Daarnaast wil ik ook mijn scriptiebegeleider van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Jacko Van Ast, hartelijk bedanken voor de vele gesprekken die tot dit resultaat geleid hebben.

Utrecht, januari 2004

Jochem Finnema

Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 1 |
| Inhoudsopgave | 2 |
| Samenvatting | 3 |
| 1 Sturing in het waterbeheer | 5 |
| 1.1 Inleiding | 5 |
| 1.2 Probleemstelling | 7 |
| 1.3 Methode van onderzoek | 10 |
| 1.4 Operationalisering | 11 |
| 2 Sturing en netwerken, sturing in netwerken | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Mogelijkheden van sturing | 17 |
| 2.3 Netwerkmanagement | 22 |
| 3 Waterbeheer | 31 |
| 3.1 Inleiding | 31 |
| 3.2 Geschiedenis Waterbeheer | 31 |
| 3.3 Planvorming op het terrein van Waterbeheer | 33 |
| 3.4 De uitvoering van waterbeleid | 36 |
| 4 De Provincie | 39 |
| 4.1 Inleiding | 39 |
| 4.2 Eén van de bestuurslagen | 39 |
| 4.3 De taken en bevoegdheden | 40 |
| 4.4 Veranderingen | 44 |
| 5 Ervaringen met sturing in het landelijk gebied | 46 |
| 5.1 Inleiding | 46 |
| 5.2 De provincie Utrecht | 46 |
| 5.3 De provincie Noord-Brabant | 53 |
| 5.4 Overzicht van de twee casus | 61 |
| 6 Analyse | 63 |
| 6.1 Inleiding | 63 |
| 6.2 Sturing, resultaten en waardering | 63 |
| 6.3 Resultaten analyse | 68 |
| 6.4 Deelstroomgebiedsvisies | 70 |
| 7 Conclusie en aanbevelingen | 73 |
| 7.1 Onderzoeksvragen en conclusie | 73 |
| 7.2 Aanbevelingen | 76 |
| Bronnen | 78 |
| Bijlagen | 81 |
| Bijlage 1 Geïnterviewden | 82 |
| Bijlage 2 Interviewvragen | 83 |

Samenvatting

Sinds het advies van de commissie Tielrooij over het waterbeheer in de 21^e eeuw in augustus 2000, zijn er concrete stappen ondernomen om de Nederlandse waterhuishouding voor te bereiden op de te verwachten klimaatsveranderingen. Eén van de gekozen instrumenten is het opstellen en uitvoeren van deelstroomgebiedsvisies door provincies. In deze visies wordt per deelstroomgebied geïnventariseerd wat knelpunten en mogelijkheden van de waterhuishouding zijn. De praktijk leert echter dat de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies complex is. Deze complexiteit uit zich in de vele planvormen die er reeds zijn op het gebied van waterbeheer en ruimtelijke ordening en uit zich in een groot aantal betrokken actoren. Daarnaast is de wijze waarop de provincies de opstelling en uitvoering van deelstroomgebiedsvisies oppakken nieuw. Dit vraagt om een bezinning op de wijze waarop de provincie sturing kan geven aan de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies. De uitvoering van deelstroomgebiedsvisies is niet de enige wijze waarop de provincie sturing geeft aan de ruimte: de provincie heeft reeds de nodige ervaring met sturing in het landelijk gebied. Op basis van deze ervaringen is het mogelijk om aanbevelingen te doen voor deelstroomgebiedsvisies.

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

"Hoe waarderen de actoren die betrokken zijn bij de inrichting van het landelijk gebied verschillende typen van provinciale sturing, waarbij het hiërarchische type sturing wordt geplaatst tegenover het op interactie gebaseerde type, en welke consequenties heeft die waardering voor de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies?"

In de bestuurskunde is het gebruikelijk om drie categorieën sturingsinstrumenten te onderscheiden: een juridische, een economische en een communicatieve. Op basis van deze indeling wordt in dit onderzoek een analyse gemaakt van ervaringen in het landelijk gebied met sturing door de provincie. Het bij de analyse gebruikte perspectief is de netwerkbenadering. In deze benadering is de overheid één van de partijen in de samenleving en probeert ze in samenspraak met andere partijen beleid op te stellen en uit te voeren. Op basis van de categorieën sturingsinstrumenten worden twee mogelijke wijzen van sturing in het netwerk onderscheiden. Enerzijds de op juridische instrumenten gebaseerde hiërarchische sturing, anderzijds de op communicatieve instrumenten gebaseerde interactieve wijze van sturing.

Twee casus van sturing in het landelijk gebied worden beschreven waarbij het mogelijk is, op basis van de hierboven genoemde criteria, in de ene casus interactieve sturing en in de andere hiërarchische sturing door de provincie te onderscheiden. In de casusbeschrijvingen wordt met name stil gestaan bij de waardering van de, bij de inrichting van het landelijk gebied, betrokken partijen voor de wijze van sturing door de provincie.

Bij de analyse van de onderzoeksresultaten werd duidelijk dat de twee casus te zeer van elkaar te verschilden om ze goed te kunnen vergelijken. Het bleek dus niet mogelijk te om vast te stellen dat interactieve sturing door de provincie hoger wordt gewaardeerd door betrokken actoren dan hiërarchische sturing. Het verschil in de twee casus werd met name veroorzaakt door de verschillen in de context van de twee casus. Daarnaast is de term hiërarchische sturing te beperkt geoperationaaliseerd door alleen het voorkomen van bepaalde instrumentfamilies te beschouwen.

Ondanks de verschillen in de casus, zijn in de afzonderlijke casus interessante waarnemingen gedaan die van belang zijn voor de provincie bij het vormgeven van haar regierol. Zo is in de casus in het Langbroekerwetering gebied vast te stellen dat een interactieve wijze van sturing door de provincie zeer positief wordt gewaardeerd door betrokken actoren. Interactieve sturing kent echter een aantal beperkingen:

- 1) er dient onder de actoren een bepaalde mate van overeenstemming te zijn over de te kiezen oplossingsrichting; indien er grote tegenstrijdigheid in belangen is, is succesvolle interactieve sturing lastig te realiseren, en

2) belangen dienen evenwichtig vertegenwoordigd te zijn in het proces van besluitvorming. In de casus in het reconstructiegebied de Baronie wordt duidelijk dat betrokken actoren bij grote tegenstellingen in belangen van de provincie verwachten dat ze duidelijke kaders stelt en handhaaft. Op basis van de analyse worden de volgende aanbevelingen gedaan ten behoeve van de implementatie van de deelstroomgebiedsvisies:

- des te meer tegenstelling in de belangen van de betrokken actoren, des te belangrijker is de rol van de provincie bij het 'binnen boord' houden van de betrokken actoren. Om dit doel te bereiken moet het mogelijk zijn om juridische instrumenten in te zetten. De provincie dient deze instrumenten tot zijn beschikking te hebben. Een hulpmiddel hierbij kan het stellen van kaders zijn waardoor het beleidsveld en daarmee het besluitvormingsproces kan worden afgebakend;
- naast het 'binnen boord' houden van actoren dient de provincie zich te richten op het verbinden van de diverse doelen van deze actoren, door dit verbinden van doelen is het vaak mogelijk alle actoren op één lijn te krijgen;
- het is van groot belang voor het proces een gebalanceerde vertegenwoordiging te krijgen van alle mogelijke belangen, behalve dat hiermee het draagvlak van besluiten kan worden vergroot, reduceert het de kans dat bij een gesignaleerd probleem geen probleemdefinitie ontstaat. Dit laatste kan gebeuren als een aantal actoren een andere of geen probleemperceptie hebben;
- bij de inzet van hiërarchische middelen dient in het oog te worden gehouden dat ze aangevend worden om de actoren bijeen te houden, niet om een beslissing te forceren.
- probeer inspraak zoveel mogelijk vóór de besluitvorming uit te laten verlopen;
- maak actoren verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten.

Kortom, de implementatie van deelstroomgebiedsvisies is zeer complex. Dit vergt van de provincie bovenal de bekwaamheid om op het juiste moment te kunnen wisselen in haar wijze van sturen, tussen enerzijds een hiërarchische en anderzijds een op interactie gerichte wijze van sturen.

1 Sturing in het waterbeheer

1.1 Inleiding

Het klimaat verandert (IPCC, 2001) en dat heeft gevolgen voor de inrichting van de ruimte in Nederland. Deze veranderingen veroorzaken namelijk een gestage stijging van de zeespiegel en een toename van de frequentie regenbuien en de hoeveelheid neerslag. Daarnaast gebeurt het vaker dat de periodes tussen regenbuien langer duren met als gevolg watertekorten en verdroging. In april 1999 heeft de regering de Commissie Waterbeheer 21^e eeuw (zie wb21) ingesteld onder voorzitterschap van de heer F. Tielrooij met het verzoek een advies te formuleren “over de wenselijke aanpassingen in de waterhuishoudkundige inrichting van ons land, met aandacht voor de gevolgen van klimaat - verandering, zeespiegelstijging en bodemdaling” (Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, 2000). Deze commissie bracht haar advies uit in augustus 2000 uit onder de titel “Waterbeleid 21^e eeuw, geef water de ruimte die het verdient”. De analyse van de waterhuishouding, wordt door de commissie als volgt samengevat (p. 31):

- Het watersysteem is momenteel te vaak niet op orde;
- Het huidige systeem is niet berekend op de verwachte klimaatveranderingen, zeespiegelstijging en bodemdaling en op veranderingen in ruimte- en grondgebruik;
- Er is onvoldoende aandacht van burger en politiek voor de problemen in het watersysteem;
- Sturing en regie zijn te veel versnipperd, verkokerd en op de eigen sector gericht;
- Er is bij burgers een gering besef van de kosten en baten van waterbeheer.

De aanbevelingen van de commissie zijn er op gericht om voor deze constatering oplossingen te vinden. Daarvoor is onder andere de trits *vasthouden-bergen-afvoeren* geïntroduceerd. Deze trits verbeeldt de verandering in het denken over water in Nederland. Het afvoeren van water zal niet meer de eerste prioriteit zijn van waterbeheerders; om de waterhuishouding op bepaalde plaatsen niet te overbelasten met grote hoeveelheid af te voeren water moet op andere plaatsen voor water ruimte gecreëerd worden. Eén van de aanbevelingen van de commissie heeft betrekking op het aspect sturing en regie van het waterbeheer. Ze stelt voor dat:

1. sturing dient plaats te vinden per stroomgebied;
2. per bestuursorgaan duidelijk is wat de verantwoordelijkheden zijn inzake het waterbeheer;
3. eenduidige regie op nationaal en regionaal niveau, en
4. de noodzaak om een breed arsenaal sturingsmiddelen in te zetten.

(Advies Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, p.39).

De commissie ziet het provinciaal bestuur als het meest geschikte bestuursorgaan om het ruimtelijk georiënteerde regionale waterbeleid vorm te geven. Hiervoor dienen bestuurlijke kaders beschikbaar te zijn bij de provincies die een gecoördineerde aanpak van het waterbeleid door een duidelijke taakstelling, plannen en programma's ondersteunen. Dit pleidooi van de commissie wb21 heeft geleid tot het opstellen en ondertekenen van de Startovereenkomst Waterbeheer 21^e eeuw waarin de vier betrokken bestuurslagen afspreken waterbeheer hoog op de beleidsagenda te zetten. Twee concrete maatregelen vloeien uit deze startovereenkomst: 1) het invoeren van een Watertoets, en 2) het opstellen van deelstroomgebiedsvisies. In deze visies worden per deelstroomgebied de te verwachten problemen ten aanzien van water geïnterpreteerd en veelal maatregelen worden voorgesteld die moeten leiden tot het duurzaam op orde brengen van het watersysteem. De deelstroomgebiedsvisies (DSGV's) zijn uitwerkingen van het begrip stroomgebieden. Dit zijn gebiedsindelingen op basis van

waterhuishoudkundige eenheden die hun oorsprong vinden in de Europese Kaderrichtlijn Water¹ (Europese Gemeenschap, 2000). “Hoewel de Europese Kaderrichtlijn Water (EKRW) voor het beleid over het voorkómen van wateroverlast dan wel watertekort geen aanwijzingen geeft en zich concentreert op doelstellingen van kwalitatieve aard, werpt zij wel haar schaduw vooruit in organisatorische zin. De grensoverschrijdende afstemming en de indeling in deelstroomgebieden zijn hiervan voorbeelden.” (Vromraad, 2002).

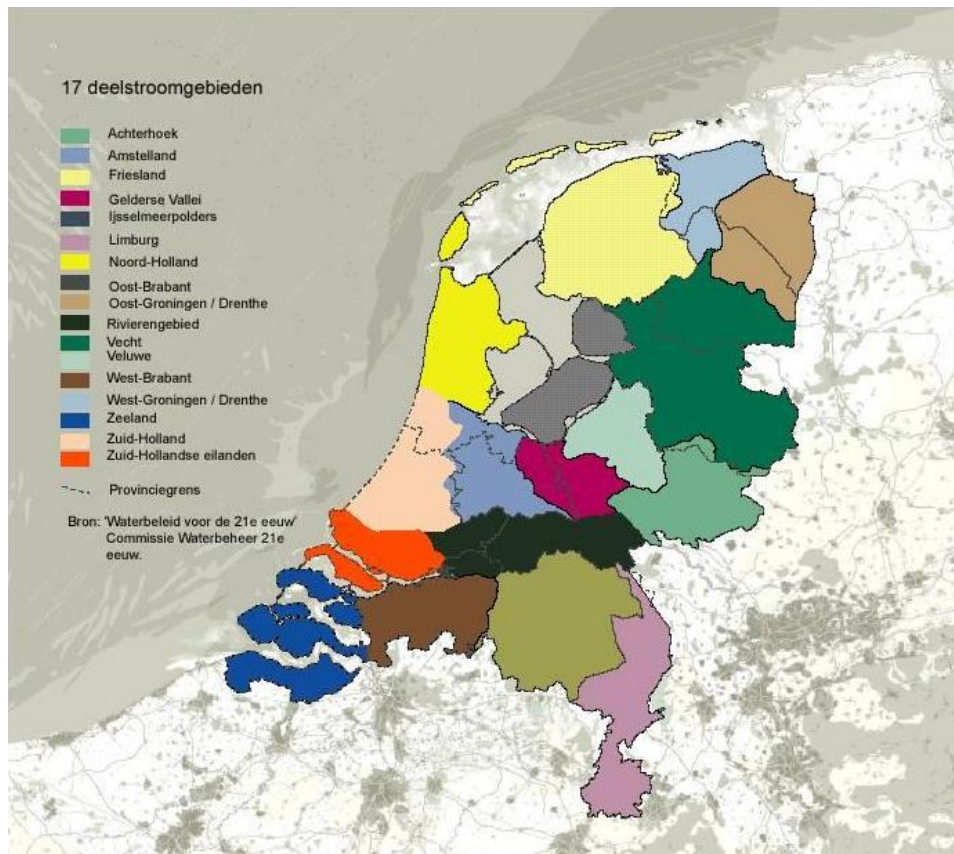
In het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie wb 21 getiteld “Anders omgaan met Water” stelt het kabinet op pagina 41 het volgende over de verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen:

“Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheden in het op orde brengen en houden van de regionale watersystemen. De beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de te treffen waterhuishoudkundige maatregelen gericht op vasthouden en bergen van water ligt bij het waterschap. De ruimtelijke inpassing is een taak van de provincie evenals de regie voor wat betreft de samenhang tussen deze beide sporen. Provincies zorgen voor een keuze op basis van een integrale afweging en leggen deze uiterlijk in 2005 vast in provinciale beleidsplannen en streekplannen. Gemeenten passen hun bestemmingsplannen erop aan, provincies zien daar ook op toe. Het Rijk stelt de landelijke kaders, toetst de resultaten hieraan en faciliteert het proces. Rijkswaterstaat en waterschappen zorgen ervoor dat de samenhang tussen hoofd- en regionaal systeem gewaarborgd is en blijft. Maatregelen in beide systemen moeten goed op elkaar aansluiten en niet tot afwenteling van problemen leiden.”

Het nieuwe waterbeleid vergt inspanning van alle bestuurslagen, te meer omdat ruimtelijke ordeningsbeleid en waterbeleid niet meer los van elkaar gezien kunnen worden. Voor een goede samenwerking is een heldere rolverdeling noodzakelijk.

De eerste concrete maatregelen naar aanleiding van het advies van de commissie wb 21 zijn reeds genomen. Er is een watertoets ingesteld welke gemeenten verplicht bij ruimtelijke inrichtingsplannen rekening te houden met de waterhuishouding in het betreffende gebied. En er is een startovereenkomst opgesteld tussen het rijk, het IPO namens de provincies, de VNG namens de gemeenten en de UvW namens de waterschappen. In deze overeenkomst staan de inspanningen beschreven die de diverse bestuurslagen zullen verrichten om het nieuwe waterbeleid uit te voeren. De startovereenkomst heeft geleid tot een Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) waarin duidelijke afspraken staan over taken en verantwoordelijkheden van de diverse bestuurslagen inzake het waterbeheer. Het NBW is op 2 juli 2003 ondertekend. Met het opstellen van de 17 deelstroomgebiedsvizies (Figuur 1.1) is een vervolg stap gezet de verdere uitvoering van de aanbevelingen van de cie wb21.

¹De kaderrichtlijn Water richt zich op de bescherming van water en stelt zich ten doel dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een 'goede toestand' hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam wordt omgegaan met water.



Figuur 1.1: Overzicht indeling stroomgebieden in Nederland
 (Bron: Tweede Structuurschema Groene Ruimte, Ministerie van LNV)

1.2 Probleemstelling

In het watersysteem kan onderscheid gemaakt worden tussen het hoofdwatersysteem, welke onder regie van het Rijk valt, en het regionaal watersysteem. De commissie waterbeheer 21^e eeuw ziet voor het regionaal watersysteem voor de provincie een regierol bij de uitvoering van het door de commissie wb 21 ingeslagen pad. Dit pad heeft er onder andere toe geleid dat er nu, onder regie van de meeste provincies, conceptversies gemaakt zijn van de 17 deelstroomgebiedsvisionen. De visies hebben de ambitie om via een samenhangend en afgestemd pakket van maatregelen en acties op middellange termijn tot een duurzaam en robuust watersysteem te komen. Om concreet invulling te geven aan de wateropgave en de visie dient op korte termijn actie te worden ondernomen.

Deze regierol van provincies is een relatief nieuw concept dat nog de nodige vragen oproept: wat is een regierol en welke rollen zijn er nog meer voor de provincie? Was de provincie gewoon om binnen een duidelijke wettelijke kaders als schakel te functioneren tussen de rijksoverheid en de lokale overheid, recentelijk heeft ze taken toebedeeld gekregen die een meer ontwikkelende rol van de provincie vragen. Hiervoor zijn (nog) geen, al dan niet wettelijke, duidelijke kaders vastgesteld. Dat provincies met het concept 'regierol' worstelen wordt duidelijk in De Water, nummer 92 (Ministerie van VenW, 2003a), waarin wordt geconstateerd dat niet alle provincies even voortvarend zijn in de uitvoering van watertaken en gesignaleerd wordt dat een of meerdere provincies mogelijk zelfs te weinig in hun regie taak investeren. In dit artikel stelt Keijts (DG RWS) dat bestuurlijke druk, het elkaar bestuurlijk aanspreken, een effectief is om de boel beweging te krijgen en te houden.

Tielrooij, voorzitter van de commissie waterbeheer 21^e eeuw, stelt in ditzelfde artikel het volgende: "... [bij de uitvoering van wb21 zie je de] bijna traditionele Nederlandse vlucht in allerlei planfiguren:

stroomgebiedsviesies en deelstroomgebiedsviesies. De uitvoeringsparagrafen van de viesies krijgen lastig handen en voeten. Ze komen in allerlei planfiguren terecht, waarvan mij het gevoel begint te bekruijen: en wie houdt daar nou de regie? Wie zorgt uiteindelijk dat een polder al of niet onder water komt of dat peilen worden verhoogd of niet?”

De praktijk leert dat het uitwerken van een visie naar concrete inrichtingsprojecten complex is (zie het bovenstaande citaat). Voor de uitvoering van de deelstroomgebiedsviesies betekent de integratie van het ruimtelijke ordeningsbeleid en het waterbeheer. Daarnaast wordt de complexiteit bepaald door een veelheid van belangen en actoren, de lange duur van het besluitvormings- en uitvoeringstraject, het gebrek aan duidelijkheid over bestuurlijke verantwoordelijkheden en de daaraan gekoppelde financiële verantwoordelijkheden.

Gebiedsgerichte inrichting van het landschap biedt mogelijkheden om diverse (tegenstrijdige) belangen met elkaar te verenigen door een heel gebied in één keer te ‘herinrichten’. Omdat het hele gebied, en niet een deel van dat gebied, ter discussie staat is het eenvoudiger om tot uitruil van belangen te komen. Gebiedsgerichte planning, waarbij het waterbeheer één van de belangen is die gerealiseerd moet worden, vergt veel coördinatie door en samenwerking tussen overheden. Coördinatie dient plaats te vinden op de schaal van het in te richten gebied. Omdat de schaal vaak de grens van gemeenten overschrijdt, is de provincie een voor de hand liggende bestuurslaag om deze coördinatie op zich te nemen.

1.2.1 Doelstelling

In de positie van de provincie binnen het openbaar bestuur zijn veranderingen te signaleren. In het advies van de commissie wb 21 en het bijbehorende kabinetsstandpunt –zie bovenstaand citaat– en ook in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Ministerie van Vrom, 2001) wordt de provincie een ‘regierol’ toebedeeld. In deze rol wordt de provincie geacht de samenhang tussen diverse beleidsvelden te waarborgen en daarnaast een integrale afweging te faciliteren die leidt tot een keuze. Baas en Harink (2001) constateren over de regierol: “in wezen is de regiefunctie een voortzetting van de intermediaire coördinerende rol, maar met andere middelen. Binnen de traditie van planning en coördinatie kreeg de afstemming van belangen uiteindelijk vorm door een gezaghebbende bestuurlijke afweging. Met de interactieve regierol gebeurt dit in een communicatief proces gericht op creatieve vervlechting van betrokken belangen.”

Toch wordt deze nieuwe rol door de provincie als een aanzienlijke verandering ervaren die bovendien vrij onverwacht kwam (Rommelse, 2002). De provincie had een toetsende en controlerende taak, tegenwoordig wordt er over de provincie gesproken in termen van regisseur, aanjager en planbegeleider. Binnen provincies is enige discussie gaande over hoe deze regierol in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van waterbeheer vormgegeven kan en moet worden. Om deze discussie te structureren is het noodzakelijk om te weten wat de mogelijkheden zijn voor een provincie om haar regierol te vullen.

De provincie is op het terrein van waterbeheer afhankelijk van een aantal spelers; waterschappen zijn als eerste verantwoordelijk voor de kwaliteit en kwantiteit van water in Nederland, gemeenten stellen bestemmingsplannen op en zijn zo de uitvoeringsorganisatie van het ruimtelijk beleid. Verder zijn er nog grondeigenaren, zowel boeren als milieuorganisaties, als direct belanghebbende aan te merken bij besluitvorming over en de inrichting van ruimte.

De perceptie van het proces door de betrokkenen is van belang; een proces waar belanghebbenden positieve waardering voor hebben, creëert een groter draagvlak voor de genomen beslissing. Dit vergroot de kans op een succesvolle implementatie. Met proces wordt in dit kader het proces bedoeld waarin een provincie sturing geeft aan de besluitvorming ten aanzien van de inrichting van de ruimte.

Het doel van het onderzoek is aanbevelingen te doen aan de provincie voor de sturing van de implementatie van de deelstroomgebiedsvisies. In dit onderzoek wordt daarbij met name stilgestaan bij de waardering van sturing door de betrokken actoren. Hiervoor worden twee typen van sturing door een provincie beschreven en de waardering hiervan door betrokken actoren geanalyseerd. Het resultaat van deze analyse maakt het mogelijk om aanbevelingen te doen voor de opstelling van de provincie bij de implementatie van deelstroomgebiedsvisies.

1.2.2 Vraagstelling

Om dit onderzoeksdoel te bereiken worden in dit onderzoek ervaringen van provincies met sturing in het landelijk gebied onderzocht. Voor de keuze voor casus in het landelijk gebied zijn twee belangrijke argumenten:

1. de maatregelen die worden voorgesteld in deelstroomgebiedsvisies hebben met name consequenties voor de ruimtelijke inrichting;
2. veel van de in de deelstroomgebiedsvisies voorgestelde oplossingen hebben betrekking op het landelijk gebied. Dit is gelegen in het principe dat er ruimtelijke maatregelen getroffen worden om het water vast te houden in het landelijk gebied voordat het water overlast in het stedelijk gebied kan veroorzaken.

Dit in aanmerking nemende, luidt de centrale onderzoeksvraag als volgt:

"Hoe waarderen de actoren die betrokken zijn bij de inrichting van het landelijk gebied verschillende typen van provinciale sturing, waarbij het hiërarchische type sturing wordt geplaatst tegenover het op interactie gebaseerde type, en welke consequenties heeft die waardering voor de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies?"

Op basis van deze onderzoeksvraag worden de onderstaande deelvragen geformuleerd. Beantwoording van deze deelvragen maakt het mogelijk om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

1. Welke vormen van sturing zijn in de literatuur te onderscheiden, en wat zijn de kenmerken?
2. Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer?
3. Wat is de rol van de provincie bij de inrichting van de ruimte?
4. Hoe zijn de ervaringen met sturing in het landelijk gebied bij de provincie Utrecht en Noord-Brabant? En welke partijen zijn betrokken bij de sturing?
5. Hoe waarderen betrokken actoren de toegepaste vormen van sturing door deze provincies?
6. Zijn eventuele verschillen in waardering te verklaren als gevolg van verschillen tussen de toegepaste vormen van sturing?
7. Is de mate van waardering van de verschillende vormen van sturing van invloed op de resultaten tot nu toe?
8. Wat betekent dit voor de invulling van de regierol door provincie bij de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies?

In de hoofdstukken twee tot en met zes worden deze deelvragen beantwoord. In het tweede tot en met vierde hoofdstuk wordt middels literatuuronderzoek respectievelijk de deelvragen 1 tot en met 3 beantwoord. Hoofdstuk vijf beschrijft de twee casus. Aan de hand van de beschrijving van de casus waarin extra aandacht wordt besteed aan de waardering van de actoren voor het proces in het algemeen en de regierol van de provincie, worden in hoofdstuk zes de factoren geanalyseerd die van belang zijn bij het succes of het mislukken van sturing. Vervolgens worden deze factoren vertaald naar de implementatie van deelstroomgebiedsvisies. In het slot hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek gepresenteerd.

1.3 Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen is onderzoek vereist. Hiervoor worden verschillende soorten van onderzoek toegepast. Allereerst is er het literatuuronderzoek, op basis hiervan is het mogelijk om een perspectief te construeren waarbinnen de rol en positie van de provincie geanalyseerd kan worden. Met dit onderzoek worden mogelijke eigenschappen van de provincie geformuleerd, welke een kader bieden om onderzoek naar te doen.

Aangezien er reeds veel van overheidswege gepubliceerd is over het vormgeven van integraal waterbeheer en gebiedsgericht beleid worden, ook deze reeds bestaande bronnen geraadpleegd, de zogenoemde deskresearch. Dit onderzoek moet ook meer inzicht verschaffen in de rol en positie van de provincie op het gebied van ruimtelijke ordening.

Een belangrijk concept in de onderzoeksvraag is de waardering van actoren die betrokken zijn bij de inrichting van het landelijk gebied, voor de wijze van sturing van de provincie. Indien verschillen in waardering te verbonden kunnen worden aan verschillen in sturing door de provincie is het mogelijk om duidelijke aanbevelingen te doen aan de provincie. Om dit te kunnen vaststellen worden in dit onderzoek twee praktijkgevallen van sturing door de provincie beschreven en geanalyseerd.

Deze twee casestudies geven inzicht in de praktijk van sturing. In de ene casus-studie wordt beschreven hoe de Provincie Utrecht het Langbroekerwetering gebied een kwaliteitsimpuls te geven. In de andere studie wordt de uitvoering van de reconstructie wet in het gebied De Baronie door de Provincie Noord-Brabant nader beschreven.

Hakvoort (1996, p.90) stelt dat "de case study of de gevalstudie binnen de bestuurskunde doorgaans onderzoek betreft van een complexe situatie." Case studies kennen een sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kan worden van de context anders zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn. Het onderzoek heeft geen statistisch generaliserende pretenties maar biedt wel theoretisch generaliserende mogelijkheden (Hakvoort, 1996).

Deze beschrijving van sturingspraktijken worden gedaan door middel van desk-research, het verwerken van bestaande gegevens en door het afnemen van interviews bij sleutelpersonen. Voor een goede beschrijving van de cases, zijn interviews met direct betrokkenen vereist. In deze interviews wordt bij betrokkenen vastgesteld hoe de belanghebbende het besluitvormingsproces ervaren heeft.

De casus-studie begint met het selecteren van twee casus waarvan een redelijk vermoeden bestaat dat de wijze van sturing door de provincie van elkaar verschilt. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met een aantal actoren in beide casus. Deze gesprekken vormden samen met de (beleids)documenten het beeld van de twee praktijk gevallen. Hoe de provincie zich, volgens de betrokkenen, opstelt en wat de resultaten van de opstelling zijn. Naast een redelijk vermoeden van verschillende wijzen van sturing was het een vereiste dat de twee casus enigszins met elkaar te vergelijken zijn. Criteria die daarvoor gelden, zijn allereerst de aanwezigheid van een provincie, het doel van de sturing en de vertegenwoordiging van vergelijkbare belangen, in een vergelijkbare context. Met context wordt de omgeving waarin de sturing plaatsvindt geduid, het landelijk gebied, maar ook de aanwezigheid van vergelijkbare actoren. Bij de selectie is met name gelet op aanwezigheid van de volgende actoren, naast de provincie: gemeente, waterschap, natuur- of recreatieorganisaties en vertegenwoordigers van economische belangen. In het landelijk gebied zijn dit veelal boerenbelangen organisaties. Andere criteria voor de keuze van de casus waren de beschikbaarheid en de toegankelijkheid tot gegevens en sleutelpersonen.

Op grond van bovenstaande criteria zijn de gebiedscommissie Langbroekerwetering in de provincie Utrecht en de reconstructiecommissie De Baronie in de provincie Noord-Brabant geselecteerd.

Na een beschrijving van de gebieden is het zaak om de wijze van sturing door de provincie en de perceptie van deze sturing door de betrokken actoren vast te stellen. Hiervoor dient de informatie die reeds verzameld is voor de casus beschrijvingen als bron.

De resultaten van dit onderzoek worden weergegeven in hoofdstuk 5.

1.4 Operationalisering

In deze paragraaf worden kort uiteengezet wat onder het begrip operationaliseren verstaan wordt, vervolgens wordt dit toegepast op de onderzoeksvraag.

Over operationaliseren

Het doel van het onderzoek is een relatie te ontdekken tussen de wijze van invulling van haar regierol door provincie en de waardering van het proces waarin de provincie een regierol vervult, om vervolgens op basis een eventueel verband aanbevelingen te kunnen doen voor de rol van de provincie bij de implementatie van de deelstroomgebiedsvisies. Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden is het van belang om empirisch toetsbare uitspraken te formuleren waarmee deze probleemstelling onderzocht kan worden (Jansen en Dessens, 1992). Empirische variabelen zijn vertalingen van theoretische begrippen naar waarneembare begrippen. Dit vertalen is het operationaliseren van de vraag. Jansen en Dessens (1992) geven de volgende omschrijving van operationaliseren: 'operationaliseren is het vertalen van een niet waarneembaar kenmerk in waarneembare verschijnselen die door het onderzochte systeem of verschijnsel op die plaats en die tijd het bedoelde kenmerk zo goed mogelijk lijken te representeren'. De crux zit vaak in de term 'lijken te representeren', in de sociale wetenschappen is het zelden tot nooit mogelijk de aard van de relatie tussen het theoretisch begrip en het verschijnsel in de praktijk met zekerheid vast te stellen.

Dit in ogenschouw nemende is het van het grootste belang om de theoretische begrippen in dit onderzoek op heldere wijze te koppelen aan empirisch waar te nemen verschijnselen, te operationaliseren. En wel op een wijze dat het aannemelijk is dat het in de praktijk waar te nemen verschijnsel een verband heeft met het theoretisch begrip.

Operationaliseren van de vraag

In de centrale onderzoeksvraag zijn twee begrippen van belang²:

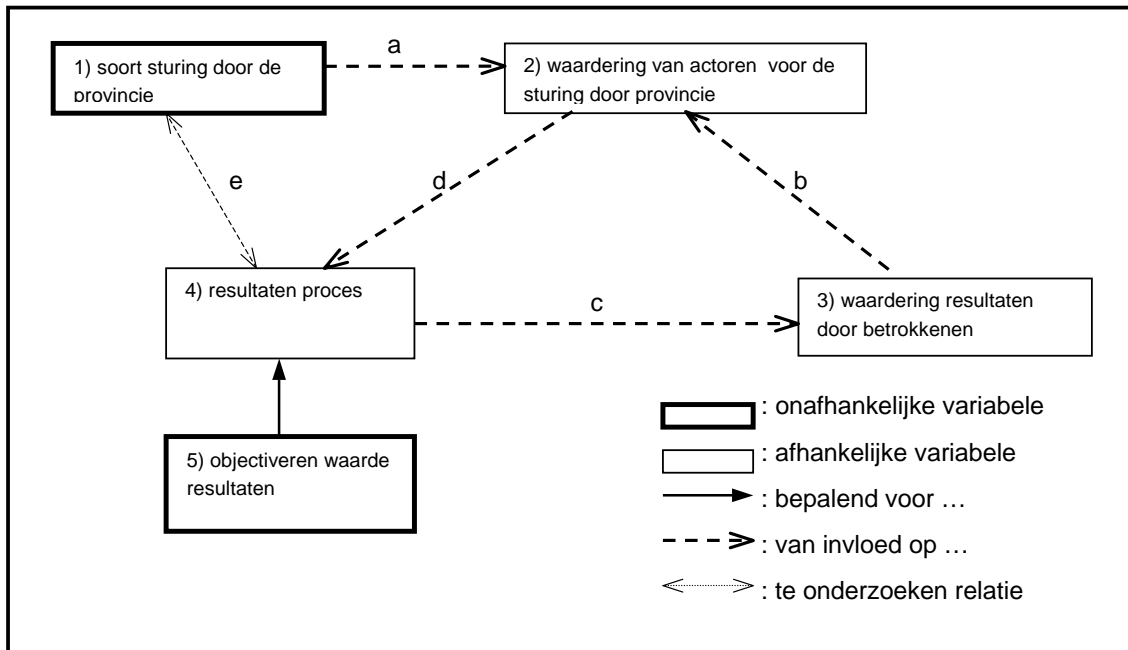
- de verschillende typen van provinciale sturing, gedurende het proces (1);
- de waardering van deze typen sturing door de betrokken actoren (2).

Voor het onderzoek is naast de beschrijving van het proces, naast inzicht in de posities van de diverse actoren en de diverse mogelijkheden voor de provincie om haar sturing te geven ook van belang hoe de waardering van de betrokken partijen was voor:

- 1) het proces;
- 2) het resultaat van het proces;
- 3) de rol van de provincie in het proces.

Nu is het lastig om waardering objectief te kwantificeren. De enige oplossing is voldoende materiaal verzamelen van diverse bronnen om op die manier een goed 'overall' beeld te krijgen. Dit wordt gedaan door de actoren kwalitatief te interviewen en te vragen naar hun waardering voor het proces, het resultaat van het proces en de rol van de provincie in het proces. De verhoudingen tussen deze variabelen zijn geschetst in schema 1.1.

² De letters en cijfers in deze paragraaf corresponderen met schema 1.1



Schema 1.1 Relaties tussen onderzoeksvragen

Operationaliseren van de begrippen

In deze paragraaf worden de begrippen: wijze van sturing, percepties en resultaten van een proces uiteengezet.

De begrippen ‘wijze van sturing’ door de provincie en ‘percepties van actoren’ in een netwerk komen in hoofdstuk twee aan de orde en zijn van belang bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Deze kenmerken zijn in de praktijk als volgt te identificeren.

Begrip 1: regierol

In paragraaf 2.3.5 worden twee mogelijkheden uiteengezet voor de provincie om haar regierol in te vullen. Tussen de, in theorie, mogelijke verschijningsvormen van deze rol kan het onderscheid worden gemaakt tussen een meer hiërarchische opstelling van de provincie en een meer interactieve invulling van de rol. Hierbij wordt gesteld dat bij een hiërarchische opstelling door het toepassen van juridische instrumenten een kader gecreëerd wordt waarbinnen het besluitvormingsproces plaatsvindt, en bij de interactieve opstelling wordt middels het instrument communicatie de overheidsorganisatie als partner gepresenteerd. Economische instrumenten zijn in beide wijzen van sturing goed mogelijk.

In hoofdstuk twee worden verschillende sturingsinstrumenten geïdentificeerd. De wijze van sturing in een netwerk door de provincie wordt in dit onderzoek vastgesteld door te beschrijven in welke classificatie de sturingsinstrumenten passen. Ligt het zwaartepunt van de sturing bij de juridische en economische instrumenten dan wordt de sturing door de provincie gekwalificeerd als hiërarchisch. Ligt het zwaartepunt van de instrumenten meer bij het instrument communicatie, dan wordt de wijze van sturing gekwalificeerd als interactief.

Begrip 2: waardering van de provinciale rol door de actoren

Zoals reeds gesteld is het lastig om waardering te objectief te kwantificeren. Een oplossing hiervoor is voldoende materiaal verzamelen van diverse bronnen om op die manier een intersubjectief beeld te

kunnen vormen. Dit wordt gedaan door de actoren kwalitatief te interviewen en te vragen naar hun waardering voor het proces, het resultaat van het proces, de rol van de provincie in het proces.

De invloed van de waardering van de resultaten van het proces door de betrokken actoren (b); deze waardering van de resultaten van het proces (3) wordt voor een belangrijk deel bepaald (c) door de resultaten van het proces (4), hetgeen logisch te verklaren is. Namelijk, naar mate de resultaten van het proces meer overeenkomen met de doelstellingen van de actor zal de waardering voor het proces door deze actor hoger zijn.

Hier doet zich een hindernis van methodologische aard voor: in dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de waardering van de regierol van de provincie bepalend is voor de resultaten van het proces, het omgekeerde is echter ook mogelijk. Namelijk dat de resultaten van het proces van invloed zijn op de waardering van de provinciale regierol. Deze hindernis is lastig te nemen, maar wordt in dit onderzoek als volgt getackeld. In dit onderzoek wordt getracht om te vragen naar de waardering in eerste instantie voor de rol van de provincie in het proces. Deze is namelijk van invloed op de resultaten. Als deze waardering later is bijgesteld dan kan dat nog steeds van invloed zijn op het resultaat, maar het kan ook veroorzaakt zijn door de resultaten van het proces.

Om de waardering voor het proces te kunnen kwalificeren is het van belang om de resultaten van het proces (5) objectief, of liever intersubjectief, vast te stellen. Intersubjectief wordt in dit verband gebruikt omdat het onmogelijk is de resultaten van het proces objectief vast te stellen. De beschikbare bronnen geven allemaal een eigen beeld van de resultaten, op basis van deze beelden wordt het resultaat van het proces geconstrueerd. De resultaten van het proces worden in dit onderzoek als volgt vastgesteld: de mate waarin het geslaagd is om aan de doelstelling van het proces te voldoen. Indien het proces geen duidelijke doelstelling heeft, dan is het resultaat van het proces de mate waarin het gelukt is om tot een gezamenlijke doelstelling van het proces te komen.

De laatste stap is het aannemelijk maken dat de opstelling van de provincie van invloed is op de resultaten van het proces, verband (e). Dit gebeurt door vast te stellen in hoeverre er een verband is tussen resultaten van het proces, de waardering van de actor voor de resultaten van het proces en de waardering van de actor voor de wijze van sturing door de provincie. Het onderzoek probeert een relatie aan te tonen tussen de opstelling van de provincie en de waardering van de resultaten van de sturing door de actor. Dit wordt gedaan door een relatie aan te tonen tussen de waardering van de actor voor de sturing en voor het resultaat.

Begrip 3: resultaat

Naast de waardering van het proces is ook de waardering van het resultaat van het proces zeer belangrijk. Dit resultaat kan op twee wijzen worden beoordeeld; vanuit het perspectief van de democratie waarbij de vraag van belang is of alle belangen goed vertegenwoordigd zijn en tegen elkaar afgewogen zijn en vanuit het perspectief van de individuele actor. Deze laatste heeft veelal eigenbelang als motief om aan een proces deel te nemen. Het proces kan dan gezien worden als middel om het eigen belang te verwezenlijken dan wel het voorkomen van 'schade' aan eigen belang.

Het is te verwachten dat de waardering van een proces door een actor voor een deel bepaald wordt door de tevredenheid van die actor met de resultaten van het uiteindelijke beleid. Dit roept de vraag op: wat is goed beleid en wanneer is dat gerealiseerd? Is goed beleid, beleid dat tot stand gekomen is in samenspraak met alle betrokkenen, of is het juist van belang om de visie van democratisch gekozen bestuurders en hun ondersteunende diensten als uitgangspunt te nemen voor goed beleid.

Daarom is het van belang het onderscheid te maken tussen het proces waarbinnen beleid tot stand komt en de daadwerkelijke uitkomsten van het proces.

Nu de te onderzoeken verbanden tussen de diverse aspecten van het besluitvormingsproces uiteengezet zijn, wordt in de hoofdstukken twee tot en met vier stil gestaan bij diverse aspecten van sturing, waterbeheer en provincies. In hoofdstuk vijf wordt de praktijk beschreven om in het zesde hoofdstuk geanalyseerd te worden.

2 Sturing en netwerken, sturing in netwerken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een analysekader uiteengezet waarmee naar de praktijk van het functioneren van provincies kan worden gekeken. Hiervoor wordt het netwerkperspectief gebruikt. De diverse mogelijkheden die de overheid heeft om te sturen, kunnen op verschillende wijzen worden geanalyseerd. In de bestuurskunde is de netwerkbenadering één van deze mogelijke analysekaders. Nadat de meest gangbare perspectieven op sturing door de overheid benoemd en beschreven zijn wordt dieper op het netwerkperspectief ingegaan. Vervolgens worden de mogelijkheden beschreven van het managen van een netwerk. Daarbij wordt in het bijzonder het aspect hiërarchie in de context van een netwerk belicht.

In het eerste hoofdstuk is de problematiek van de wateropgave geschetst: oplossingen voor de wateropgave gaan vrijwel altijd gepaard gaan met ruimtelijke claims. Aangezien de beschikbare ruimte voor deze claims beperkt is, is het noodzakelijk om prioriteiten toe te kennen aan deze claims of de claims te combineren. In het tweede hoofdstuk is de complexiteit van beleidsformulering en beleidsafstemming tussen de diverse overheidslagen op de terreinen water, ruimtelijke ordening en milieu in beeld gebracht. De complexiteit is met name zeer groot bij het integreren en verbinden van de verschillende planvormen binnen de diverse bestuurslagen die Nederland rijk is. Met name de rol van de provincie in dit bestel is belicht.

De provincie heeft een scharnierende functie in de uitvoering van rijksbeleid. Enerzijds zijn de rijks-nota's leidend voor de provincies, anderzijds dient ze rekening te houden met de eigenschappen van de omgeving. En de wensen van de gebruikers (in spe) van deze omgeving.

De wijze waarop de provincie de uitvoering van haar taken vormgeeft, wordt aangeduid als de 'rol' van de provincie. Het IPO geeft in haar advies Regionale Structuurvisies (2003) een opsomming van metaforen van rollen van de provincie. Het IPO ziet tot nu toe twee duidelijke rollen voor de provincie die in het verlengde liggen van wat de provincie reeds doet, namelijk de provincie als beleidsmaker en de provincie als adviseur.

Met de eerste metafoor wordt de provincie als beleidsmaker gezien, ze stelt prioriteiten aan beleid en probeert de samenhang met andere beleidsvelden te bewerkstelligen. De tweede rol van de provincie, als adviseur, is het pro-actief meedenken bij gesignaleerde ontwikkelingen door het geven van constructieve adviezen, in plaats van de toetsende en controlerende rol die ze tot nu toe had.

Naast deze twee rollen schetst het IPO de metaforen van de provincie als budgethouder en als ontwikkelaar. Deze rollen worden ingegeven door de verschuiving naar gebiedgericht beleid en zijn meer gericht op het ontwikkelen en realiseren van concrete strategische projecten. Dit is een verbreding van de taken van de provincie op het gebied van uitvoering. Bij de budgethouder-metafoor heeft de provincie meer te zeggen over de verdeling van diverse gelden en het bewaken van de effectiviteit van het gebruik van deze budgetten.

De voor dit onderzoek meest interessante rol is de rol van de provincie als ontwikkelaar. De provincie initieert en participeert in concrete uitvoeringsprojecten. Dit gaat vaak gepaard met het risicodragend investeren in projecten met andere publieke en private partijen.

Een analyse van de bij de inrichting van het landelijk gebied betrokken actoren en hun relaties vereisen een perspectief waarbinnen deze geduid kunnen worden. Dit perspectief verschaft een kader waarbinnen naar oplossingen voor het geconstateerde probleem gezocht kan worden. De beschrijving van een beleidsveld dient zo objectief als mogelijk verricht te worden. Vervolgens is het mogelijk om

op basis van de eigenschappen van het beleidsveld de vraag te beantwoorden hoe deze is opgebouwd (Teisman, 1992). Deze analyse maakt het mogelijk om aanbevelingen te doen voor vergelijkbare beleidsvelden.

Context

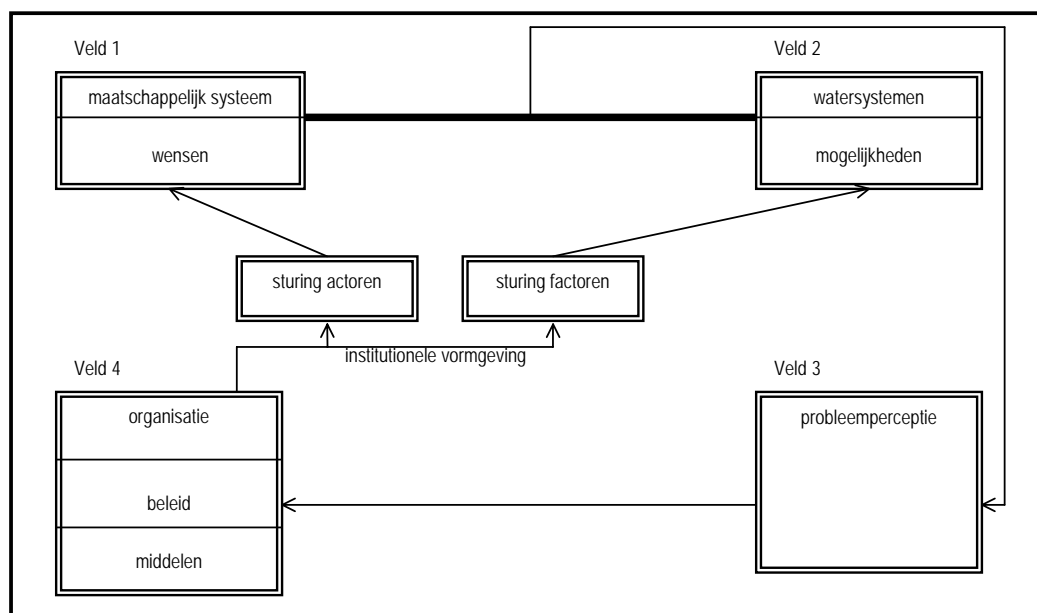
Van Ast (2000) geeft een aandachtsveldenmatrix welke wordt gehanteerd in de milieukunde. Deze matrix is bruikbaar bij de analyse van het ruimtelijk omgevingsbeleid, en het waterbeheer. In deze matrix (tabel 2.1) wordt schematisch de verhoudingen weergegeven tussen diverse actoren en factoren die van invloed zijn op het milieu. Enerzijds zijn er invloeden uit het maatschappelijke systeem op het systeem, anderzijds hebben fysieke factoren invloed op het totale systeem. De twee systemen kunnen descriptief en prescriptief beschouwd worden. Met descriptief wordt de kennis aangeduid over de huidige aard van het systeem en analyseert oorzaak en gevolg ketens, een prescriptief beschouwing doet uitspraken over hoe de situatie verbeterd zou kunnen worden. Het bovenstaande in een matrix weergegeven levert vier 'aandachtsvelden' op.

| | Sociaalwetenschappelijk | Natuurwetenschappelijk |
|--------------|-----------------------------------|--|
| Descriptief | 1) Maatschappelijke processen | 2) Natuurlijke processen |
| Prescriptief | 4) Oplossingen via (milieu)beleid | 3) Beoordeling effecten van milieuverstoring |

Tabel 2.1 Aandachtsveldenmatrix

(Bron: Van Ast, 2000)

Indien dit abstracte schema toegepast wordt op waterbeheer, is schema 3.1 het resultaat. In dit schema zijn de meeste elementen weergegeven die van belang zijn bij een goed functionerend watersysteem en daarmee ook van belang voor het waterbeheer. Het watersysteem is het uitgangspunt in dit schema. Dit watersysteem kan op twee wijzen worden gestuurd: 1) wijzigingen in het fysieke systeem, de factoren, en 2) verandering van het gebruik van het systeem, de actoren. Dit laatste wordt bereikt door het veranderen van de menselijke activiteiten die op het systeem aangrijpen. De effectieve sturing van de factoren en actoren is afhankelijk van een goede organisatie en voldoende financiën (Van Ast, 2000).



Schema 2.1 Zoekraam waterbeheer

(Bron: Van Ast, 2000)

In dit zoekraam tekenen de twee wijzen van sturing zich scherp af:

1. instrumenten die aangrijpen op het maatschappelijk systeem door middel van gedragsbeïnvloeding (sturing actoren);
2. instrumenten die aangrijpen op het watersysteem door middel van beïnvloeding van natuurlijke processen (sturing factoren).

Deze instrumenten worden geïnitieerd in veld 4 van de aandachtsveldenmatrix en zijn van invloed op veld 1 respectievelijk veld 2. Beide vormen van sturing kunnen niet los van elkaar gezien worden, toch tracht deze studie zich te beperken tot de mogelijkheden om sturing te geven aan veranderingen in het fysieke watersysteem. Deze focus op sturing van het watersysteem –het watersysteem in de ruimte– is een gevolg van de concrete opgaven die in de deelstroomgebiedsvisionen geformuleerd zijn. Deze hebben over het algemeen de insteek dat er in het fysieke systeem ruimte komt om water te accommoderen, het ruimte scheppen voor water dus.

Dit is de reden dat er in dit onderzoek meer aandacht besteed wordt aan de sturing van factoren die van invloed zijn op het watersysteem dan de sturing van actoren en dus maatschappelijke processen.

In de volgende paragraaf wordt uiteengezet welke vormen van sturing door de overheid onderscheiden kunnen worden.

2.2 Mogelijkheden van sturing

Voordat de diverse facetten van sturing en sturingsinstrumenten worden belicht is het van belang om enkele begrippen te verduidelijken.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p. 3) definiëren sturing als 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen'. Hierbij wordt nadruk gelegd op de doelgerichtheid van sturing; een actor moet zich een doel gesteld hebben wil er sprake zijn van sturing. De auteurs geven een eenvoudige omschrijving van sturingsinstrumenten; een instrument is een middel om doeleinden te bereiken (De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991, p.4). De Bruijn en Ten Heuvelhof (*idem*) stellen dat bepaalde activiteiten van een overheid als sturingsinstrument kunnen worden aangemerkt hangt als het een middel is om een bepaald (beleids)doel te bereiken.

In haar rapport *De Sturing van een Duurzame Samenleving*, gebruikt de Vromraad (1998) de termen sturingsfilosofie en sturingsconcept om een onderscheid te maken tussen algemene visies op sturingsvraagstukken en visies die gericht zijn op een specifieke beleidssector. De Vromraad verstaat onder sturingsfilosofie een op algemene maatschappelijke opvattingen gebaseerde visie op sturing. Het begrip kan met name worden aangewend om de rol van de overheid te verduidelijken ten opzichte van andere actoren. Het begrip sturingsconcept wordt door de Vromraad als volgt gedefinieerd: een sturingsfilosofie gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten, gekoppeld aan een bepaalde beleidssector. Het is een concretisering van een algemene visie inclusief een keuze voor instrumenten, voor een bepaald beleidsterrein.

De Vromraad (1998) schetst in haar advies drie facetten van sturing. Ze begint met het schetsen van bijzondere de positie van de overheid in de samenleving, vervolgens de mogelijke sturingsfilosofieën en –instrumenten voor de overheid en als laatste de maatschappelijke context. In de volgende drie subparagrafen worden deze onderwerpen aan de hand van dit advies en andere bronnen toegelicht.

2.2.1 Sturingsambities, mogelijkheden en grenzen

Voordat een antwoord gegeven kan worden op de vraag "welke sturingsinstrumenten heeft de overheid tot haar beschikking?", dient de vraag "wat kan de overheid sturen?" gesteld worden. Of anders gesteld: "in hoeverre kan de overheid invloed uitoefenen op de processen en de

ontwikkelingen die in de maatschappij spelen?" (Vromraad, 1998). Deze maakbaarheidsvraag kent geen eenduidig antwoord, door de tijd heen zijn er verschillende visies geweest op de mogelijkheden die de overheid heeft om de door haar geformuleerde doelen te bereiken. Het is evident dat naarmate het spanningsveld tussen ontwikkelingen in de samenleving en de in beleidsdoelen geformuleerde gewenste situatie van de samenleving groter is, het meer sturingscapaciteit vergt om deze gewenste situatie te behalen. De mogelijkheden van sturing worden daarnaast bepaald door het aantal taken dat de overheid op zich neemt en de wijze waarop deze taken worden uitgevoerd. Het eerste aspect wordt geïllustreerd door de verschuiving van nachtwakerstaat naar verzorgingsstaat, met name in de jaren zestig en zeventig van de 20^e eeuw nam het aantal taken van de overheid snel toe. Het tweede aspect, de wijze van uitvoering, heeft zich ontwikkeld van geformaliseerde overlegstructuren en het streven naar consensus via geformaliseerde inspraak naar het overlaten van bepaalde taken aan de markt naar de situatie van dit moment. Dit is de situatie waar de overheid zich steeds meer presenteert als 'partner' aan de burger bij het zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen.

Tegenwoordig zijn er opvattingen te ontwaren die beweren dat de overheid zich dient te ontwikkelen als regisseur van het beleidsproces en minder als partij in datzelfde proces. "Beleid (inclusief het bepalen van de doelen) komt volgens deze opvatting tot stand als resultaat van overleg tussen relevante maatschappelijke partijen (Vromraad, 1998, p. 28).

Om de kwaliteit van beleidsontwikkeling en openbaar bestuur te beoordelen zijn er diverse criteria te formuleren. Deze criteria maken het mogelijk een beredeneerde keuze te maken voor een sturingsinstrument. Veel gebruikte criteria zijn effectiviteit, efficiency en legitimiteit van de ingezette middelen. Met deze drie begrippen wordt het volgende bedoeld:

Effectiviteit: heeft betrekking op de mate waarin het beoogde beleidsdoel ook daadwerkelijk wordt bereikt.

Efficiency: heeft betrekking op de (maatschappelijke) kosten waartegen het beoogde resultaat wordt gehaald: deze dienen zo laag mogelijk te zijn.

Legitimiteit: maakt dat er voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop het beleid tot stand komt en de bijbehorende procesnormen.

Deze criteria vormen het meest voorkomende kader waarbinnen sturing door de overheid wordt afgewogen. In dit spanningsveld tussen, effectiviteit efficiency en legitimiteit maakt de overheid keuzes ten aanzien van haar methode van sturing en de in te zetten middelen. De keuze voor een sturingsmethode wordt daarnaast ook sterk bepaald door de maatschappelijke context van het probleem, wordt een bepaalde ontwikkeling door een groot deel van de samenleving als een probleem gezien dan zal de overheid proberen meer middelen in te zetten om het doel (oplossen van de ontwikkeling die als probleem wordt gezien) te bereiken.

2.2.2 Sturingsfilosofieën en instrumenten

Verschillende ideeën over de verhouding tussen overheid, markt en samenleving maakt dat in de loop van de tijd diverse ideeën zijn ontstaan over de rol van de overheid in de samenleving en de verhoudingen tussen de overheid, de markt en de samenleving. Teisman (1992) stelt dat sturing van de in een beleidsveld opererende eenheden op drie wijzen kan worden ingedeeld.

Allereerst is er de top-down benadering, door Teisman de unicentrische benadering genoemd.

Teisman stelt dat de eenheden in een beleidsveld hiërarchisch zijn georganiseerd en functioneren op basis van drie hypothesen:

1. Maatschappelijke problemen worden door één centrale eenheid gedefinieerd en dat deze actor het besluit neemt hoe deze problemen aangepakt moeten worden.

2. Deze eenheid heeft een bovengeschikte rol in de samenleving en kan deze rol met dwang opleggen.
3. De 'bovengeschikte rol' bestaat uit het feit dat de centrale actor beter dan enig andere eenheid in staat is om 'het algemeen belang' te behartigen.

De aanname dat verschillende actoren op een beleidsveld hiërarchisch geordend zijn, wordt volgens Teisman normatief en empirisch bekritiseerd. Een belangrijk uitgangspunt van deze kritiek is dat de centrale overheid overbelast is en daarom niet in staat is om de juiste beslissingen te nemen. De kritiek geeft de bottom-up benadering als alternatief, door Teisman multicentrische benadering, genoemd. Bij dit perspectief worden vier postulaten geformuleerd:

1. Decentralisatie is onvermijdelijk en veelal praktijk.
2. Lokale actoren moeten weinig beperkingen opgelegd krijgen door de centrale overheid.
3. Beslissingen genomen door lokale eenheden zonder centrale interventies leiden tot een optimale situatie.
4. De rationaliteit ligt in het eigenbelang van de plaatselijke zelfstandige eenheden, en niet in het algemeen belang.

In beide perspectieven heeft de autonomie van één van de actoren een belangrijke betekenis. Het unicentrisme gaat ervan uit dat de centrale actor zelfstandig besluiten neemt, het multicentrisme stelt dat de lokale eenheden autonome beslissingen nemen. De actoren, de centrale overheid of de lokale eenheden kunnen niet zelfstandig de besluitvorming realiseren; maar beleid komt tot stand door interactie tussen betrokken partijen.

Naast deze twee benaderingen stelt Teisman een derde: het pluricentrische perspectief. Hierbij staat de gedachte van vervlechting centraal: in onderlinge samenwerking en strijd maken diverse betrokken actoren beleid. Ook voor dit perspectief noemt Teisman diverse postulaten:

1. Beleidsstelsels bestaan uit centrale én lokale eenheden die in een wederzijds afhankelijke relatie tot elkaar staan.
2. Noch een centraal, noch een decentraal beslissingsbevoegdheid leidt tot beleid dat breed gedragen wordt.
3. De toetssteen voor de beoordeling van beleid is het gemeenschappelijke belang, niet het algemeen belang en niet het eigenbelang.

Het onderscheid van Teisman in unicentrisme, multicentrisme en een pluricentrische benadering voegt een dimensie toe aan het klassieke onderscheid tussen bottom-up en top-down. Deze laatste benadering vertoont sterke overeenkomsten met het unicentrisch perspectief, de eerste met het multicentrische perspectief. De vervlechting tussen de verschillende lokale en centrale actoren noemt Teisman het pluricentrisch perspectief.

Koppenjan et al. (1993) gebruiken andere begrippen voor de door Teisman gemaakte indeling. Het unicentrische model wordt nu het 'klassieke' besturingsparadigma genoemd waar de relatie tussen bestuurder en bestuurden, en de doelstelling van deze bestuurder centraal staan. Koppenjan et al. (1993) vermeldt dat verbetering van overheidssturing in dit model gezocht wordt in de verbetering en precisering van het formele beleid, de verbetering van de voorlichting over het beleid, de reductie van het aantal betrokken en het opvoeren van controle. Dit komt vaak neer op het streven naar centrale coördinatie in een beleidsveld.

Het multicentrisme van Teisman wordt door Koppenjan et al. gezien als een marktplaats waar zelfstandige actoren beslissingen nemen over de uitwisseling van middelen die hun behoefte bevredigen. Er is voor een centrale overheid alleen een taak denkbaar waarin ze het onbelemmerende verloop van deze uitwisselingsprocessen waarborgt. In deze benadering wordt

sturing positief beoordeeld naar de mate waarin het de beleidsvrijheid van de actoren. Een sterke regulering van maatschappelijke processen wordt in deze benadering als faalfactor beoordeeld. Evenals Teisman stellen ook Koppenjan et al. (1993) dat in de derde benadering het uitgangspunt is dat actoren uit de publieke en private sector op diverse maatschappelijke niveaus van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun doelen. Omdat de actoren wederzijdse afhankelijkheid kennen zijn ze genoodzaakt met elkaar interacties aan te gaan waar doelen, middelen en informatie worden uitgewisseld, dit resulteert in de vorming van netwerken. Koppenjan et al. noemen dit de beleidsnetwerkbepandering. Sturing in deze benadering wordt als geslaagd beschouwd als het bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen actoren, gericht op het gezamenlijk oplossen van gezamenlijke problemen. Het ontbreken van voorwaarden van samenwerking en de aanwezigheid van blokkades in interacties worden als belangrijkste faalfactoren gezien (Koppenjan et al. 1993). De drie sturingsfilosofieën worden in schema 2.2 overzichtelijk weergegeven.

| dimensie | sturingsfilosofie | | |
|--|---|--|---|
| | klassiek sturingsparadigma | marktmodel | beleidsnetwerkbepandering |
| niveau van analyse | relatie bestuurder ↔ bestuursinstellingen | relatie tussen bestuurder en lokale actoren | netwerk van actoren |
| schematische verhouding overheid samenleving | <p style="text-align: center;">overheid ↓ samenleving</p> | <p style="text-align: center;">overheid ⋮ samenleving</p> | <p style="text-align: center;">overheid ↕ samenleving</p> |
| perspectief | centrale, sturende instantie | lokale actoren | interacties tussen actoren |
| karakterisering van relaties | hiërarchisch | autonoom | wederzijds afhankelijk |
| karakterisering van interne processen | neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen | zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing | interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld |
| succescriterium | realisatie van formele beleidsdoeleinden | behoeftebevrediging van lokale actoren | totstandkoming van gezamenlijk probleemoplossingen |
| faalfactor | vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle | gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid | blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking |
| aanbeveling | coördinatie en centralisatie | versterking autonomie lokale actoren, dit kan door middel van deregulering, privatisering en decentralisatie | netwerkmanagement: verbetering van de condities van samenwerking |

Schema 2.2 Eigenschappen van drie sturingsfilosofieën

Bron: Tabel 1.1, Koppenjan et al. (1993)

2.2.3 Sturingsinstrumenten

Naast sturingsfilosofieën zijn er ook instrumenten om de filosofieën te kunnen uitvoeren. In de jaren tachtig zijn er diverse theorieën opgesteld over de verschillende vormen van instrumenten. Onder sturingsinstrumenten worden alle middelen verstaan die door de overheid kunnen worden gebruikt ter bevordering van het bereiken van één of meer doelstellingen, oftewel ter beïnvloeding van maatschappelijke en bestuurlijke processen. Uitgangspunt hierbij is dat er verschillende instrumenten zijn die op hun eigen wijze deze processen beïnvloeden. Voorbeelden van de wijze waarop dit kan gebeuren zijn het aanbrengen van structuur in een beleidsveld, het slechten van hindernissen en oplossen van problemen, door voorlichting te geven.

Welk sturingsinstrument ingezet wordt, hangt af van het verloop van het proces van beleidsvorming en de doelen die de overheid zich stelt. Dit laatste is afhankelijk van maatschappelijke processen, hier wordt in de volgende paragraaf bij stil gestaan.

Bij sturingsinstrumenten of beleidsinstrumenten gaat het dus om alle middelen die door de overheid kunnen worden gebruikt ter bevordering van het bereiken van één of meer doelstellingen. Er zijn diverse pogingen ondernomen om de instrumenten in te delen. De indeling die De Bruin en Ten Heuvelhof (1991, 1993) geven is in de bestuurskunde gangbaar en onderscheidt grofweg drie families sturingsinstrumenten. De juridische, welke bestaat uit geboden en verboden. Als tweede is er de economische instrumentenfamilie, welke voornamelijk uit subsidies en heffingen bestaat. De derde familie instrumenten bestaat uit communicatiemiddelen en richt zich op de overdracht van informatie.

De Vromraad (1998) geeft bij elk van deze sturingsconcepten enkele concrete voorbeelden. Het geven van voorlichting, in informatie voorzien, uitdragen van een visie, het afsluiten van convenanten zijn allemaal voorbeelden van activiteiten die in de categorie communicatie vallen. Bij economische instrumenten wordt gedacht aan: geven subsidies, programmafinanciering, heffingen, fiscale instrumenten en aansprakelijkheidsregelingen.

De juridische familie sturingsinstrumenten kent de volgende activiteiten: norm- en vergunningstelsel, verplichtingen, formuleren van eisen aan producten, handhaving door middel van dwangsom, aanwijzing, intrekking van vergunning en deregulering.

Het op deze wijze theoretisch indelen van instrumenten, maakt dat bepaalde sturingsactiviteiten niet eenvoudig in een familie zijn onder te brengen. Het ene instrument wordt vaak middels een ander instrument bekrachtigt, bijvoorbeeld door wetgeving. Maar het gebruik van sturingsactiviteiten is afhankelijk van de maatschappelijke context.

Deze drie sturingsfamilies worden ook aangeduid als sturingsinstrumenten van de eerste generatie. Netwerkmanagement wordt als een instrument van de tweede generatie gezien. Netwerkmanagement wordt als sturingsstrategie aanbevolen in de beleidsnetwerkbenadering. Het is echter niet eenduidig wat hieronder verstaan dient te worden. Koppenjan et al. (1993) geven de definitie: "De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden."

Netwerkmanagement kan worden toegepast in een situatie waarin een centrale doelstelling en een hiërarchische ordening van bevoegdheden ontbreekt. Het is er namelijk op gericht op een collectieve probleemoplossing, of een goed interactieverloop of zorg voor de relaties tussen actoren. Deze benadering wordt in paragraaf 2.3 verder uiteengezet.

De relatie tussen een sturingsfilosofie en bijbehorende instrumenten is voor de hand liggend, een hiërarchische benadering van sturing vraagt immers om andere instrumenten dan een meer interactieve vorm van sturing, zoals netwerksturing. Het is echter niet zo dat aan een bepaalde

sturingsfilosofie een zeker instrument gekoppeld is. Hoewel de instrumenten een bepaald karakter hebben, kunnen ze ook worden toegepast bij andere sturingsconcepten (Vromraad1998). Daarnaast is sturing zelden te duiden als zuiver hiërarchisch of zuiver netwerkmanagement. De vele, door de overheid toegepaste, beleidsinstrumenten zijn in te delen in een continuüm tussen hiërarchisch en interactief, waarbij de uitersten zelden toegepast worden. Omwille van het onderzoek dienen de termen hiërarchie en interactief onderzocht te worden, vandaar dat getracht wordt het beleid van de provincies Utrecht en Noord-Brabant te kwalificeren, deze kwalificering vindt plaats door een analyse te maken van de mate waarin verschillende sturingsinstrumenten door de beide overheden worden toegepast.

2.2.4 Maatschappelijke context

De term 'instrument' om diverse mogelijkheden van sturing door de overheid te duiden heeft de ondertoon dat de overheid bij de juiste keuze van een sturingsinstrument de mogelijkheid heeft om maatschappelijke processen te beïnvloeden op de wijze dat de overheid dat voor ogen staat. Dit gaat voorbij aan de wisselwerking die er plaats vindt tussen ontwikkelingen in de samenleving en het handelen van de overheid. Het is zo dat maatschappelijke factoren de ontwikkeling van beleid en de doelen die de overheid stelt, beïnvloedt. Het openbaar bestuur heeft met een meervoudige context te maken, waaronder de ruimtelijke situatie, de demografische en maatschappelijke trends, economische verhoudingen, innovatie van productieprocessen, bestaande verwachtingen en verplichtingen, het krachtenveld rondom beleid en ad hoc veranderingen in de omgeving (Vromraad 1998). Andere invloeden die de keuze voor een bepaald sturingsinstrument ingeven kunnen zijn: gewoonte, de heersende mode en de urgentie van de situatie.

Het is aannemelijk dat als gevolg van de ontwikkelingen in de maatschappij de netwerksturing is ontstaan. Enerzijds is er sprake van een politiek-maatschappelijke context waarbinnen hiërarchische sturing aan resultaat inboet en de trend van een overheid die zich toelegt op haar kerntaken. Anderzijds vinden er ontwikkelingen in de maatschappij plaats, zoals emancipatie van personen en organisaties en de aanwezigheid van een hoog opleidingsniveau, die vragen om een meer open en interactieve benadering.

In het algemeen kan men stellen dat de keuze voor een bepaald instrument om sturing vorm te geven op een beleidsterrein afhankelijk zal zijn van de politieke, maatschappelijke en culturele situatie.

2.3 Netwerkmanagement

2.3.1 Inleiding

Om het beleidsveld, waar de provincie op opereert, te duiden wordt hier de netwerkbenadering gebruikt. De netwerkbenadering vindt zijn oorsprong in de jaren zestig en zeventig als men constateert dat het sturend vermogen van de overheid beperkt is en dat de overheid bij de uitvoering van haar beleid afhankelijk is van een groot aantal directe en indirecte belanggroepen (Koppenjan e.a, 1993). Dit leidde tot een zoektocht naar nieuwe vormen van overheidssturing. Men nam als uitgangspunt de afhankelijkheid die er bestaat tussen de verschillende betrokken partijen om tot een uitvoerbaar besluit te komen. Zowel de overheid was afhankelijk van andere actoren, als dat andere actoren onderling afhankelijk waren, als dat actoren afhankelijk waren van de overheid bij het aanpakken van een gesignaleerde ontwikkeling. Dit zorgde ervoor dat partijen met elkaar naar oplossingen proberen te zoeken voor de problemen waarvoor zij zich gesteld zien. Het besef van de wederzijdse afhankelijkheid staat centraal.

Klijn (2002) benoemt deze omgeving waarin de overheid haar beleid probeert te realiseren een 'netwerksamenleving'. Hij definieert een netwerksamenleving als "een samenleving waarin kennis

verspreid is over een groot aantal actoren. De eigen middelen en handelingsmogelijkheden van een actor zijn dan ontoereikend om bevredigende resultaten te bereiken.”

Kickert, Klijn en Koppenjan geven in 'Managing Complex Networks' (1997) een overzicht van alle voorkomende aspecten van de netwerkbenadering. De netwerktheorie heeft zijn wortels in diverse bestuurskundige theorieën, dit maakt het moeilijk om een duidelijke, goedafgebakende definitie van netwerkmanagement te formuleren. De theorieën die veel invloed op het denken in netwerken hebben gehad, zijn de theorieën over samenwerking tussen organisaties en de veelheid aan publicaties over diverse, veelal bestuurskundige, concepten als beleidsnetwerken en belangengroepen. Kickert et al. (1997) refereren hierbij aan de auteurs Hecló, Rhodes en Jordan. Bij de interorganisatorische theorieën worden door Kickert et al. Benson, Aldrich, Rogers and Whetten) als invloedrijke auteurs genoemd. Daarnaast heeft de netwerkbenadering met beleidswetenschappen het analyseren van beleidsprocessen gemeen. Beleidsprocessen worden geanalyseerd als complexe interacties waaraan een veelheid van actoren deelneemt en processen dubbelzinnig zijn als gevolg van de veelheid van doelen en strategieën van de actoren.

De verspreid aanwezige kennis maakt besluitvormingsprocessen, waarin de betrokken actoren verschillende belangen en strategieën hebben, ingewikkeld. Vaak zijn er onvoldoende organisatorische arrangementen om de interacties van de actoren te begeleiden. Klijn geeft hiervoor als oorzaak de inrichting van het huidige openbaar bestuur. Deze is weinig verandert sinds de 19^e eeuw. Nog steeds zijn ministeries hiërarchisch ingericht en is de democratisch vertegenwoordiging en verantwoording niet aangepast aan de samenleving en de bestuurlijke realiteit. In het netwerkperspectief staat daarom niet het handelen van de publieke sector centraal maar het netwerk. Het netwerk zoals dat gevormd wordt door het handelen van een aantal actoren.

Kickert et al. (1997) stellen dat het concept 'beleidsnetwerk' gebruikt wordt om patronen van relaties tussen actoren die van elkaar afhankelijk zijn aan te duiden. De actoren hebben met elkaar gemeen dat ze betrokken zijn bij het proces waarin bepaald beleid tot stand komt. Hoewel in de netwerkbenadering diverse begrippen en concepten centraal staan is er echter één sleutelbegrip: 'interdependentie'. Het begrip staat centraal omdat in een netwerk de actoren niet op eigen kracht hun doelen kunnen realiseren. Bij het realiseren van het eigen doel is een actor afhankelijk van andere actoren en hun middelen. Het hanteren van maatschappelijke issues vereist interactie tussen publieke organisaties, semi-publieke organisaties en private organisaties in de breedste zin van het woord. De interdependentie is gebaseerd op:

- de verdeling van middelen over diverse actoren;
- de doelen van deze actoren, en;
- de perceptie die deze actoren hebben van hun afhankelijkheid van middelen.

Gedurende diverse interacties worden informatie, doelen en middelen uitgeruild. Het frequente voorkomen van deze interacties heeft als gevolg dat de interacties vaste vormen beginnen te vertonen en institutionaliseren. Er ontwikkelen zich gedeelde percepties, deelname patronen en interactieregels. Op deze wijze worden toekomstige beleidsprocessen bepaald door de structuur en de cultuur die een bepaald beleidsnetwerk kenmerken.

De netwerkbenadering tracht de complexiteit van sturing te analyseren en te managen. De benadering biedt ruimte aan de interactiviteit van beleidsprocessen zonder daarbij de institutionele context waarin deze processen plaatsvinden uit het oog te verliezen.

De netwerkbenadering kent drie belangrijke uitgangspunten (Klijn, 1997):

1. netwerken bestaan omdat er wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie) bestaat tussen de actoren van dat netwerk;

2. netwerken bestaan uit een aantal actoren met elk hun eigen doelen;
3. netwerken bestaan uit min of meer duurzame relaties tussen de actoren.

In het netwerkperspectief worden maatschappelijk relevante uitkomsten bereikt door de wijze waarop actoren hun handelen op elkaar af weten te stemmen. Omdat actoren vaak niet dezelfde belangen en strategieën hebben, worden problemen verschillend gedefinieerd en dit maakt processen gericht op het nemen van een beslissing complex. Voorafgaand aan dit proces kan niet of nauwelijks worden vastgesteld wat het algemeen belang is noch wat de beste oplossing voor een probleem is.

De mate waarin de verschillende waarden met elkaar kunnen worden verzoend is bepalend voor het succes van het proces. Klijn stelt dat de mate van succes van de uitkomst, kan worden getoetst aan de mate waarin een gemeenschappelijk belang is bereikt.

Dit perspectief leidt niet alleen tot andere begrippen voor de analyse van besluitvorming, maar ook tot een ander beoordelingskader voor de uitkomsten van beleidsprocessen en tot andere aanbevelingen voor sturing.

2.3.2 Begrippen in de netwerkbenadering

Een begrip dat tot nu toe al veelvuldig gebruikt is, is het begrip 'actor'. Voor een goede beeldvorming is het noodzakelijk om dit begrip te omschrijven. Klijn (2002) doet dat als volgt: "Actoren zijn duidelijk te onderscheiden eenheden waarvan het belangrijkste kenmerk is, dat zich opstellen als een handelende partij in de interacties die binnen een netwerk plaatsvinden. Actoren kunnen individuen zijn maar in het netwerkperspectief zijn het meestal organisaties of delen van organisaties."

Andere centrale begrippen in het netwerkperspectief zoals die door Klijn (2002) worden genoemd zijn: netwerken, middelen en hulpbronnen, netwerkregels en arena's. Naast deze begrippen om de context van beleidsinteracties te analyseren geeft Klijn de noodzaak aan om ook de interacties in het netwerk te kunnen analyseren. Dit kan met de concepten perceptie en strategie.

Eerst een toelichting bij de begrippen die de context verduidelijken.

Netwerken: bestaan uit organisaties die interacties met elkaar aangaan omdat ze van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van eigen doelen. Als deze interacties met een zekere regelmaat optreden ontstaan relaties. Deze relaties zijn de kern van het netwerk.

Middelen en hulpbronnen: maken dat organisaties interessant voor elkaar zijn. Middelen en hulpen bronnen kunnen bevoegdheden, deskundigheden, financiële middelen of politieke legitimiteit zijn. Wederzijdse afhankelijkheid kan zich ook uiten in het bevorderen van elkaar doelen ofwel de mogelijkheid tot het belemmeren van deze doelbereiking.

Netwerkregels: als netwerken langer bestaan ontstaan netwerkregels. Netwerkregels bieden de actoren een kader waarbinnen zij moeten handelen. Regels kunnen vastgelegd zijn, denk aan pkb's, maar veel regels kennen hun oorsprong in eerdere interacties tussen de actoren.

Deze regels bepalen wie tot een netwerk toegang heeft of krijgt, ze bepalen welk gedrag beloond wordt en welk gedrag bestraft. Daarnaast is vaak ook vastgelegd wat de status, positie en bevoegdheden van de diverse actoren zijn. De stabiliteit van het netwerk en de voorspelbaarheid van het strategisch handelen van actoren in het netwerk nemen toe door netwerkregels.

Arena's: zijn de actieve delen van een netwerk waar de concrete beleidsvraagstukken aan de orde komen. Een arena bestaat uit een set van actoren in een specifieke besluitvormingssituatie met bijbehorende organisatorische arrangementen. De feitelijke interactie die in arena's plaatsvindt, worden beleidsspelen genoemd. Het betreft hier reeksen van interacties tussen actoren, gericht op beïnvloeding van probleemformuleringen, oplossingen en werkwijzen. Beleidsspelen kunnen zich in verschillende arena's afspelen. In al die arena's maken actoren strategische keuzes, proberen zij hun belangen te behartigen en proberen zij tot een vergelijk te komen met andere actoren.

Nu het mogelijk is om de context te analyseren, worden concepten uiteengezet welke het mogelijk maken om interactie in een netwerk te analyseren.

Percepties: zijn de beelden die actoren hebben van hun omgeving. Deze interpretatie van de werkelijkheid is bepalend voor het handelen van de actor. Het beeld van de werkelijkheid kan per actor zeer verschillend zijn. De relatie die ze leggen tussen factoren, in termen van oorzaak en gevolg, probleem en oplossing of instrument en effect, loop vaak uiteen.

Strategie: handelingsplan van de actor om de eigen ambities te koppelen aan de ambities van andere actoren. De perceptie van de netwerk omgeving door de actor is bepalend voor de strategie die de actor kiest om haar doelen te bereiken. Actoren die strategisch handelen kunnen, als dat zo uitkomt, een verschil maken tussen wat ze zelf denken en wat ze anderen willen doen geloven. In dit verband wordt onder strategisch handelen verstaan dat actoren zich oriënteren op hun eigen handelen, op hun eigen doel-middel combinatie en die combinatie van andere actoren in het netwerk.

Netwerkmanagement is niet eenvoudig. Het vereist veel kunde, kennis van het netwerk en onderhandelingsvaardigheden. Netwerkstrategieën worden immers uitgevoerd in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid. Situaties waarin actoren niet bereid zijn om samen te werken komen regelmatig voor, simpelweg omdat geen enkel voordeel te behalen is. Voorwaarde voor een zinvolle inzet van genoemde sturingsaanbevelingen is dat actoren door samenwerking ten minste minder slecht af zijn dan zij door nietsdoen zouden zijn.

Sturing via netwerkstrategieën veronderstelt een andere rol voor publiek actoren. Een netwerkmanager is geen centrale regisseur, maar een bemiddelaar en stimulator. Deze rol is niet bij voorbaat aan één actor vergeven.

Goed opereren in infrastructurele projecten vanuit een netwerkperspectief komt vooral neer op de kunst van verbinden en een keuze voor participatie. Het heeft weinig te maken met top-down daadkracht. Het vereist inzicht in voorkomende waardeconflicten en in de dynamiek van processen, en het vermogen om op nieuwe situaties en veranderingen in te spelen.

2.3.3 Het managen van een netwerk

Sturing door middel van netwerkmanagement is één van de wijzen waarop de overheid haar beleidsdoelen kan realiseren. Deze wijze van sturing kent echter een paradox: namelijk het kenmerk van een sturingsinstrument is dat het dient ter realisatie van een bepaald doel. Netwerkmanagement richt zich op het creëren van de voorwaarden waarbinnen een proces tot stand kan komen waarin de actoren zoeken naar een gezamenlijk doel. De vraag is nu in hoeverre de overheid instrumenten kan gebruiken die en een beleidsdoel proberen te realiseren en daarnaast ook de voorwaarden creëert welke kunnen leiden tot een gezamenlijke doelformulering (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1997). De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) benadrukken dat in de netwerkbenadering het accent op het proces van besluitvorming ligt. Een 'sturende' actor is geïnteresseerd in de actoren die en bijdrage kunnen leveren aan besluitvorming die in overeenstemming is met zijn belangen. De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat hieruit volgt dat het belangrijkste instrument van een actor wordt gevormd door relaties. De actor dient in staat te zijn om de belanghebbenden te betrekken en te committeren aan het proces van besluitvorming.

Positie van de overheid

Hoewel de netwerkbenadering er van uit gaat dat de overheid in het netwerk een actor is als alle andere actoren, is dit uitgangspunt aan kritiek onderhevig. Kickert et al. (1997) zetten de rol van de overheid in netwerken uiteen (p.177 ev.).

Overheden bezitten en hebben toegang tot bepaalde middelen en zijn met een specifieke taak belast. Dit onderscheidt de overheid als actor in een netwerk van andere actoren en maakt dat de overheid een bijzondere plaats inneemt. Voorbeelden van middelen die de overheid tot haar beschikking heeft zijn: democratische legitimering voor haar handelen, monopolie op geweld, toegang tot de massamedia en de beschikbaarheid van aanzienlijke budgetten en werknemers. Dit maakt dat de overheid in een netwerk macht heeft, dit is echter geen reden om te stellen dat de overheid superieur is aan de andere actoren in het netwerk.

Strategieën van netwerkmanagement

Bij het sturen van de interacties in een beleidsspel heeft de netwerkmanager de keuze uit strategieën van procesmanagement of netwerkvorming.

Procesmanagement bevordert de interacties tussen actoren in het beleidsspel. Actoren kunnen elkaars perceptie en strategie immers niet eenzijdig bepalen, dus is afstemming vereist. Een aantal belangrijke strategieën om het interactieproces te bevorderen is hieronder in een schema weergegeven. De strategie keuze hangt sterk af van het verloop van het proces. Er wordt onderscheid gemaakt tussen strategieën voor interactie, perceptie en organisatie.

Netwerkvorming richt zich op het aanbrengen van veranderingen in de institutionele kenmerken van een netwerk. Deze strategieën zijn vaak tijdrovend en meestal niet geschikt om beleidsspelen die al gaande zijn te beïnvloeden. Netwerkvormende strategieën kunnen zich richten op:

- het veranderen van posities van actoren en het introduceren van nieuwe actoren;
- het wijzigen van regels, bijvoorbeeld de regels die de toegang tot een proces reguleren;
- reframing, ofwel het veranderen van ideeën over de inhoudelijke problemen en het functioneren van het netwerk.

In schema 2.3 staat schematisch weergegeven welke typen strategieën Klijn onderscheidt voor de procesmanager en wat deze strategieën meer concreet inhouden.

| Type strategie | Toelichting | Soorten strategieën |
|----------------|---|---|
| Interacties | Begeleiden en sturen van interacties zodat <i>package deals</i> , overeenkomsten en resultaten tussen actoren mogelijk worden | <ul style="list-style-type: none"> - Interactiebegeleiding. - Procesmanager benoemen. - Koppelingen tussen arena's leggen. |
| Percepties | Identificeren, veranderen en verbinden van percepties zodat verschillen verkleinen, blokkades worden weggenomen en ideeën verbonden worden. | <ul style="list-style-type: none"> - Creëren van variëteit in ideeën. - Regisseren en organiseren van onderzoek. - Veranderen van percepties door confrontaties, onderhandelen, etc. |
| Organisatie | Tijdelijke organisatorische arrangementen instellen zodat interacties worden gefaciliteerd en ideeënuitswisseling een kans krijgt. | <ul style="list-style-type: none"> - Vastleggen van afspraken, in overeenkomsten en convenanten. - Vastleggen van spelregels over conflicthantering, toegang, etc. - Tijdelijke organisatorische constructies instellen. |

Schema 2.3 Strategieën om interactieproces te bevorderen.

Bron: Klijn (2002)

2.3.4 Hiërarchie in netwerken

Tot dus ver zijn netwerken omschreven als de, vrijwillige, samenwerking van de betrokken partijen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) staan stil bij de vraag of bij sturing in een netwerk plaats is voor hiërarchische vormen van sturing. Vormen van sturing die tot hierboven beschreven zijn als top-down sturing. Zij stellen zich de volgende vraag: is het denkbaar dat een actor op enig moment op meer top-down-achtige wijze stuurt? Is het mogelijk om leiderschap uit te oefenen in een netwerk? De Bruijn en Ten Heuvelhof stellen dat een dergelijke vorm van sturing in een netwerk alleen mogelijk is als aan drie voorwaarden wordt voldaan:

1. een leider beschikt over een inhoudelijke visie, die zo gezaghebbend is dat de andere actoren deze aanvaarden;
2. een leider beschikt over voldoende macht om deze visie, indien nodig, aan andere actoren op te leggen;
3. deze situatie is stabiel, er doen zich geen nieuwe omstandigheden voor die de betekenis van de visie of machtspositie aantasten.

Het zal duidelijk zijn dat de eerste voorwaarde al niet verenigbaar is met de bovenstaande beschrijving van een netwerk. De toenemende complexiteit van zowel de publieke als de private sector maakt het onmogelijk een gezaghebbende visie te formuleren. De Bruijn en Ten Heuvelhof geven als uitzondering crisissituaties, wanneer hiërarchische relaties tijdelijk herleven. Deze kennis kan strategisch worden toegepast door in een netwerk een crisissituatie te laten ontstaan, crisissituaties zijn echter in het algemeen van korte duur en op deze wijze top-down sturing toepassen zal geen lang leven beschoren zijn.

Toch is hiërarchische sturing in een netwerk mogelijk, het is zelfs zo dat het zelden afwezig is. Vaak kan de effectiviteit van een coöperatieve stijl van sturing en management worden verbeterd als enige vormen van dwang toegepast worden. Dit impliceert dat hiërarchische sturing pas effectief is wanneer het gecombineerd wordt met coöperatie. De Bruijn en Ten Heuvelhof werken de paradox van de combinatie uit voor een zevental mogelijkheden van hiërarchische sturing in een netwerk, te weten:

1. Hiërarchische sturing door januskoprelatie
2. Hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is
3. Hiërarchische sturing omdat coöperatie is mislukt
4. Hiërarchische sturing door ruimte te bieden
5. Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie
6. Hiërarchische sturing inzake processen
7. Hiërarchische sturing als public performance

Enkele van deze paradoxen worden in het kader van het onderzoek nader omschreven.

Hiërarchische sturing omdat coöperatie succesvol is

In een netwerk is gedrag er op gericht om partijen tot consensus te brengen. Partijen gaan vrijwel altijd alleen akkoord met een besluit als ze er voordeel bij hebben. Als er een meerderheid is voor een bepaalde oplossing dan is het mogelijk om hiërarchische sturing toe te passen. Dit maakt het immers mogelijk de resterende partijen te dwingen aan de oplossingsrichting deel te nemen.

Hiërarchische sturing omdat coöperatie is mislukt

Als er tussen partijen lang is onderhandeld in een netwerkomgeving en er na al die tijd nog geen besluit is genomen ontstaan er mogelijkheden voor hiërarchische sturing. De partijen zien vaak in dat zonder een leidende partij die top-down stuurt er geen besluiten genomen zullen worden.

Hiërarchische sturing door ruimte te bieden

Verzet van andere partijen in een netwerk tegen een eenzijdig besluit wordt minder fel als de partijen ruimte krijgen bij de uitvoering van het besluit. Een initiatief dat ruimte biedt, maakt het moeilijker om verzet te mobiliseren tegen het initiatief.

Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie

Een partij kan hiërarchische sturing toepassen om verschillende actoren in een netwerk tot coöperatief gedrag te bewegen of om een win-win situatie te kunnen genereren. De hiërarchische sturing kan het nemen van een (eenzijdig) besluit zijn dat voor bepaalde partijen ongunstig is. Het terug trekken van dit besluit door de hiërarchische opererende actor maakt dat de partijen op andere gebieden concessies doen.

Hiërarchische sturing inzake processen

Indien het niet mogelijk is om inhoudelijk te sturen door middel van hiërarchie, zal een actor andere partijen bij de besluitvorming moeten betrekken. Hiervoor kan een proces worden ontworpen waarin beschreven staat op welke wijze partijen invloed krijgen op de besluitvorming. De probleemdefinitie, de doelstellingen en de oplossing zijn dan het resultaat van dit proces. In een aantal situaties is het denkbaar om hiërarchische sturing toe te passen ten aanzien van het procesontwerp, maar niet ten aanzien van de inhoud van het probleem, het doel en de oplossing. Het is echter zo de inrichting van het proces van grote invloed kan zijn op de inhoudelijke uitkomsten (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999)

Van de zeven door De Bruin en Ten Heuvelhof genoemde paradoxen zullen de bovenstaande vijf meegenomen worden bij de beschouwing van de twee casus. Bij de uitwerking van de casus zullen echter niet allemaal onderdeel van de analyse zijn. De analyse zal zich beperken tot de meest in het oog springende paradox.

2.3.5 Hiërarchische sturing en interactieve sturing

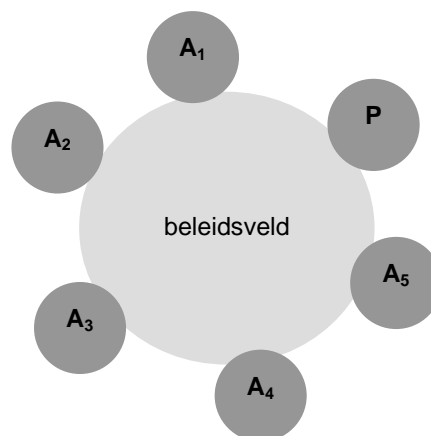
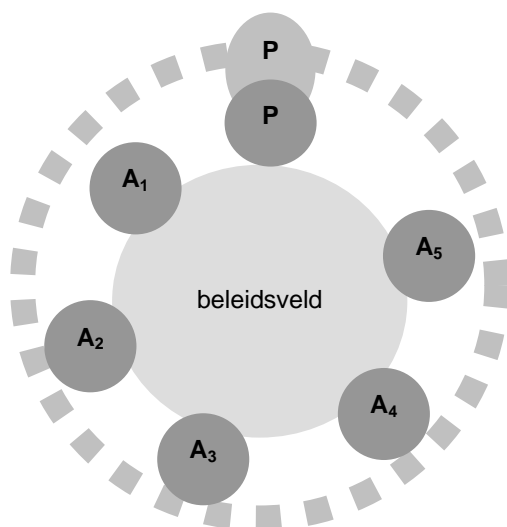
In de voorgaande paragraaf is uiteengezet wat netwerkmanagement is en welke vormen van hiërarchische en niet-hiërarchische sturing in een netwerk kunnen worden onderscheiden.

In dit onderzoek wordt de relatie tussen de percepties van actoren en de wijze van sturing van het besluitvormingsproces door de provincie onderzocht. Hiervoor zijn de twee typen van sturing benoemd. De wijze van beschouwen is de netwerkbenadering, hierin is de overheid één van de spelers op een beleidsveld. De overheid kan zich als speler op twee wijzen opstellen, en vormgeven aan sturing:

1. kaders stellend op afstand, dit is wat in deze paragraaf de hiërarchische benadering wordt genoemd. De overheid heeft doelen die ze wil realiseren en probeert deze doelen in overeenstemming te brengen met andere, in het beleidsveld heersende, belangen. Dit doet ze met name door het toepassen van economische en juridische sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld door het stellen van kaders en doelen waar andere actoren zich aan dienen te houden.
2. mee doen als partner, dit is de netwerkbenadering in zijn pure vorm. De overheid heeft net als de andere actoren doelen en belangen die ze graag verwezenlijkt zou zien. De wijze waarop de overheid dit echter tracht te organiseren is met name door toepassing van het sturingsinstrument communicatie. De communicatie is er op gericht om in samenspraak met

de betrokken actoren kaders en doelen te formuleren. En vervolgens afspraken maken om deze doelen binnen de kaders te realiseren.


Deze twee typeringen zijn in de figuren 2.1a en 2.1b schematisch weergegeven. In figuur 2.1a is de provincie op twee wijzen aanwezig in het netwerk, als actor en als overheid die vastgesteld beleid probeert te implementeren. In figuur 2.1b is een beleidsveld weergegeven waar de provincie één van de actoren is. Het beleidsveld is bijvoorbeeld geografisch afgebakend en binnen het beleidsveld zijn geen richtinggevend kaders vastgesteld door een overheid. Dit maakt dat alle actoren zich betrokken voelen bij de problematiek en elke actor het belang van zijn eigen participatie inziet. Het kan namelijk van grote invloed zijn op de uitkomst omdat de overheid nog geen oplossingsrichting voorstond. De overheid neemt hoogstens het initiatief om een bepaald beleidsveld aan te snijden. Een belangrijke consequentie van deze wijze van sturing is dat als de actoren geen stappen willen ondernemen op een bepaald beleidsveld er ook geen resultaten worden geboekt. Het vergt dus een grote betrokkenheid van een aantal betrokken actoren die samen voldoende resultaat kunnen boeken. Als er naast een initiatief nemer geen betrokkenheid is bij één of meer actoren om het gesignaleerde probleem aan te pakken moet men de conclusie trekken dat er geen probleem is.



Legenda:

P : provincie

A_n : bij het beleidsveld betrokken actor n

 : door provincie vastgesteld kader waarbinnen de actoren in het beleidsveld ruimte hebben voor het realiseren van besluiten en maatregelen

figuur 2.1a Hiërarchische sturing in een netwerk

figuur 2.1b Interactieve sturing in een netwerk

Hiërarchische sturing kan globaal op twee wijzen vorm krijgen, enerzijds is het mogelijk hiërarchische te sturen middels het stellen van heldere kaders die gehandhaafd kunnen worden door juridische instrumenten, anderzijds kan hiërarchie de vorm aannemen van leiderschap. De hiërarchisch handelende actor stelt dan zich op als de partij die een duidelijke visie heeft en deze in de samenwerking met andere partijen deze visie over weet te dragen. Deze twee typeringen van een hiërarchische opstelling door een actor sluiten elkaar niet uit.

Naast deze typering is het ook mogelijk om een analyse te maken van het motief van de hiërarchische opstelling door een provincie, is de keuze voor een hiërarchische wijze van sturing door een provincie ingegeven door haar eigen ideeën over sturing, of is de wijze van sturing bepaald door de rijksoverheid toen deze de provincie de opdracht gaf bij de uitvoering van een zekere taak?

Op basis van het voorgaande kan hiërarchische sturing geanalyseerd worden aan de hand van de volgende drie aspecten:

1. de aanwezigheid van de paradoxen van hiërarchische sturing in een netwerk;
2. indien er hiërarchische sturing in een netwerk te onderscheiden is, hoe laat deze zich dan typeren tussen enerzijds het stellen van kaders en anderzijds de aanwezigheid van duidelijk leiderschap in een gezamenlijk project;
3. het motief van een hiërarchische opstelling, is de hiërarchische wijze van sturen een vrije keus geweest van een provincie, of is het bepaald door de kaders die de rijksoverheid stelt bij het delegeren van taken aan lagere bestuurslagen?

3 Waterbeheer

3.1 Inleiding

Het waterbeheer in Nederland kent een lange geschiedenis, zolang er mensen wonen in de delta van Rijn, Maas en Schelde, leven deze mensen met wateroverlast en watertekort. Van het eerste is vaker sprake geweest dan het laatste. In dit hoofdstuk wordt eerst de geschiedenis van het waterbeheer geschetst, vervolgens de planvorming ten aanzien van het waterbeheer en de relatie met aangrenzende beleidsterreinen als milieu en ruimtelijke ordening. De laatste paragraaf staat stil bij de uitvoering van het waterbeheer in Nederland en belicht een aantal factoren die van invloed zijn op het succes van de uitvoering.

3.2 Geschiedenis Waterbeheer

De huidige ontwikkelingen in het waterbeheer hebben een geschiedenis van vele eeuwen. Het tempo echter waarin de ontwikkelingen elkaar opvolgen neemt zienderogen toe. Eerst wordt een beknopt overzicht te geven van de ontwikkelingen tot nu toe.

Van Ast (2000) schetst de historie van het Nederlandse waterbeheer in vijf fasen. In iedere historische fase worden nieuwe elementen centraal gesteld, die worden toegevoegd aan het reeds opgebouwde beheerspakket. De diverse fasen zijn niet duidelijk van elkaar te onderscheiden maar lopen geleidelijk inhoudelijk in elkaar over.

De eerste fase die Van Ast onderscheidt in het collectief waterbeheer is de bescherming van bezittingen tegen het water. Deze fase begint ver voor de middeleeuwen als mensen terpen bouwen en deze later verbinden door dijken. Veiligheid van levende have en goed is het doel van deze inspanningen.

In de middeleeuwen breekt de tweede fase aan, in deze fase staat het bruikbaar maken van de bodem centraal. Dit gebeurde door het water snel af te voeren naar zee. Eerst werd de natuurlijke afwatering verbeterd door het graven van greppels, later vond het ook actief plaats door gebieden droog te malen. Vanaf de tiende eeuw werd Laag Nederland systematisch geschikt gemaakt voor de landbouw (Van Ast). Waterschappen werden opgericht met het doel de waterkwantiteit te beheren en functioneerden op het principe *belang-betaling-zeggenschap*. De waterkeringen en waterafvoersystemen werden steeds belangrijker omdat de bodem van veel ingedijkte gebieden door af- en ontwatering, inklinking, oxidatie en afgraving snel daalde. In 1806 kwam in Nederland onder Napoleon de eerste nationale wetgeving voor waterbeheer tot stand.

De derde fase in waterbeheer wordt gekenmerkt door het steeds belangrijker worden van de gebruiksfuncties van water. Grootschalige landaanwinning (ten koste van water) en het transport over water namen in belang toe, evenals het gebruik van water in de industrie, landbouw en als drinkwater. Elk van deze sectoren stelde eigen beleid en regelgeving op om het gebruik van het water te sturen. Deze fase begon met de industriële revolutie aan het einde van de negentiende eeuw en eindigde ongeveer halverwege de jaren tachtig van de twintigste eeuw. In het laatste decennium van deze fase kwam er een beleidssector 'waterkwaliteit'. Dit werd ingegeven door de ongebreidelde toename van de eisen die gesteld werden aan het water. In 1970 werd nationale wetgeving van kracht met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en was er een instrument om de waterkwaliteit te handhaven. Na de Wvo kwam er een reeks beleid tot stand hetgeen resulteerde in een groot instrumentarium. De veelheid van instrumenten werd grotendeels veroorzaakt door het feit dat elke sector zijn eigen beleid ontwikkelde.

De nauwe relatie tussen kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van waterbeheer en de samenhang van beide met aan water gebonden ecosystemen werd in de jaren tachtig van de twintigste eeuw onderkend. Het totale watersysteem komt dan centraal te staan in plaats van een sectorale aanpak. De watersysteembenadering stoelt op een inhoudelijk en een instrumenteel argument. Het inhoudelijke argument is dat relaties binnen het watersysteem van belang zijn voor beheersbeslissingen. Beleid dat sectoraal is ingericht, is niet gericht op optimalisatie van functietoekenning op watersysteemniveau. Van Rooy (1997) refereert aan de nota *Omgaan met Water* van het ministerie van Verkeer en Waterstaat uit 1985 waarin het volgende bepleit wordt:

‘Een watersysteembenadering stelt het watersysteem (inclusief landsystemen waar grondwater een essentieel onderdeel van uitmaakt) centraal. De benadering beoogt via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen (sectoren en facetten) op een optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen met behulp van een technische (infrastructuur) en juridisch instrumentarium.’

Met deze nota krijgt het begrip integraal waterbeheer vorm en breekt de vierde fase in het waterbeheer aan. Dit brengt voor het openbaar bestuur naast interne integratie ook externe integratie met ander beleidssectoren met zich mee. De opschaling van waterschappen naar organisaties die de waterkwaliteit en de waterkwantiteit op een regionaal niveau beheren, is aan het einde van de jaren negentig breed in praktijk gebracht.

Deze vier fasen laten zien dat het onderwerp van het waterbeheer steeds omvangrijker wordt, dit maakt dat de complexiteit van het beheer toeneemt. Het is te verwachten dat een toenemend aantal beleidsterreinen bij waterbeheer betrokken zal worden en andersom. De implementatie van integraal waterbeheer blijft achter bij het beleid en de beleidsintentie. Dit neemt niet weg dat ontwikkelingen op het conceptueel vlak voortgaan. Zij reiken inmiddels verder dan het stadium waarin integraal waterbeheer het enige adagium voor de toekomst was. Het gaat om ‘comprehensive watermanagement’, oftewel totaal waterbeheer (Van Rooy, 1997, p. 34). Het omvat meer dan een integrale benadering van watersystemen, gebruiksvormen en watergerelateerd beleid (integraal waterbeheer). Van Rooy stelt dat integraal waterbeheer samen met latente externe invloeden totaal waterbeheer is. Met externe invloeden wordt bedoeld op de invloed die de ecologie, economie en sociologie op waterbeheer hebben. Een brede integrale benadering van integraal waterbeheer.

Van Ast (2000) karakteriseert de vijfde fase met het begrip interactief watermanagement. “Na de beginfasen waarin de mens tegen het water moest worden beschermd, en de daarop volgende periode waarin het watersysteem beschermd moest worden tegen de mens, is het nu een streven om beide met elkaar in balans te brengen.” Het uitgangspunt voor integraal waterbeheer blijven de processen in het watersysteem, maar met deze processen wordt op het hoogst mogelijke systeemniveau interactief omgegaan. Dit betekent in elk geval dat de capaciteit van het waterhuishoudkundige stelsel vergroot moet worden om extreme gebeurtenissen op te vangen. In het nro-awt-rmno onderzoek *Over stromen – Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland* (2000) wordt de verandering in het denken over waterbeheer de omslag van “water keren” naar “water accommoderen”. Hiervoor is meer samenwerking nodig tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening.

Samengevat heeft in het denken over waterbeheer in Nederland gedurende de laatste twee decennia een kentering plaatsgevonden. Was het waterbeheer eeuwen geleden er op gericht om de mens tegen het water te beschermen, na de industriële revolutie werden er pogingen ondernomen om het water te controleren. Halverwege de jaren tachtig rees het inzicht dat deze manier van beheer geen lang leven beschoren zou zijn door het veranderende klimaat, de dalende bodem en de ontwikkelingen op het gebied van de inrichting van de ruimte. Sinds enkele jaren wordt ‘water als ordenend principe’ steeds breder omarmd en wordt er bij invulling ruimtelijke functies rekening gehouden met de capaciteiten en grenzen van het water.

3.3 Planvorming op het terrein van Waterbeheer

Voordat het begrip waterbeheer nader besproken wordt, is het van belang het onderscheid tussen watersysteem en waterketen te verduidelijken.

Met waterketen wordt de cyclus van het gebruik van water bedoeld. Deze cyclus begint als een waterleidingmaatschappij water wint. Van dit water wordt drinkwater gemaakt dat vervolgens gedistribueerd wordt naar de consumenten. Na gebruik komt het water doorgaans via het riool terecht in afvalwaterzuiveringen. Na zuivering is het water schoon genoeg om geloosd te worden op het oppervlakte water (Van Erkelens in: De Staat van Water, 1999).

Van Ast (2000) geeft de volgende omschrijving van een watersysteem: "een stelsel van aan water gebonden fysische, chemische en biologische factoren die in samenhang een ecosysteem in stand houden". Het beheer van het watersysteem wordt gezien als een typische overheidstaak waarin de ordenende functie van het water, de verdeling van het water over de belanghebbenden en natuurlijk de veiligheid centraal staan. Het Rijk, de provincies en de waterschappen zijn de overheden die de verantwoordelijkheid dragen voor het watersysteembeheer (Van Erkelens in: De Staat van Water, 1999).

Het totale waterbeleid is het product van beleid op drie beleidsvelden, ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieubeheer. In de onderstaande tabel is een poging gedaan, zonder volledig te willen zijn, een overzicht te geven van de planvormen die van invloed zijn op het waterbeleid.

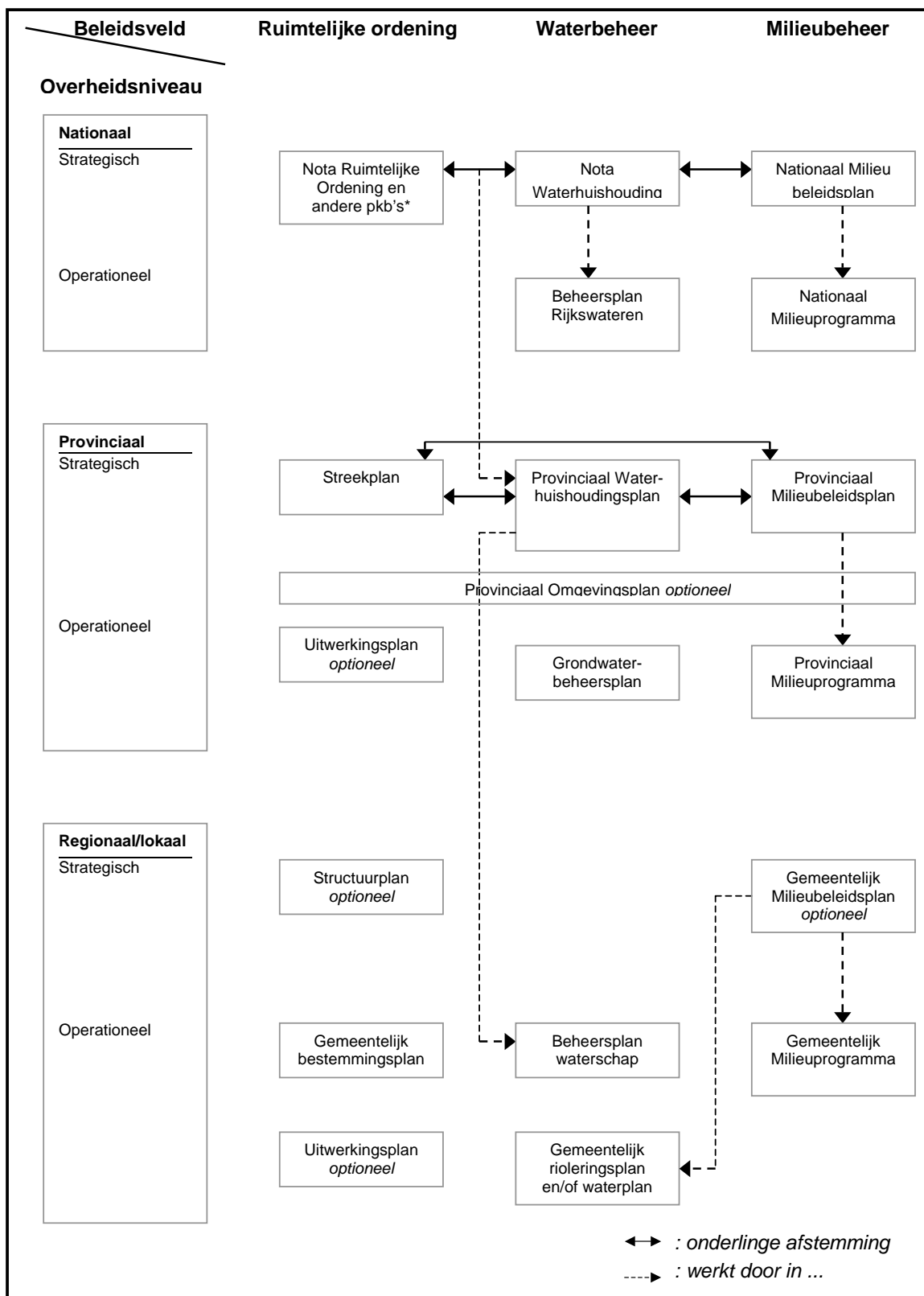
| Naam plan | Bevoegd gezag | Juridisch basis | Plancyclus |
|----------------------------------|--------------------|---------------------------------|--------------------------------------|
| stroomgebiedbeheersplan | Rijk | EKRW ³ | 6 jaar |
| Nota Waterhuishouding | Rijk | Wet op de waterhuishouding | 4 jaar |
| beheersplannen rijkswateren | Rijk | Wet op de waterhuishouding | 4 jaar |
| Nota Ruimtelijke Ordening | Rijk | WRO | ligt niet vast |
| deelstroomgebiedsvisies | provincie | Startovereenkomst wb21 | ligt niet vast |
| waterhuishoudingplan | provincie | Wet op de waterhuishouding | 4 jaar |
| streekplan | provincie | WRO | idem |
| ad hoc gebiedsvisies | provincie/gemeente | geen | |
| regionaal structuurplan | Kaderwetgebieden | Kaderwet Bestuur in verandering | ligt niet vast |
| waterkeringbeheersplannen | waterschap | geen | |
| waterbeheersplan | waterschap | Wet op de waterhuishouding | 4 jaar |
| structuurplan en bestemmingsplan | gemeente | WRO | max. 10 jaar (in de praktijk langer) |
| gemeentelijk waterplan | gemeente | Nationaal Bestuursakkoord Water | onbekend |

Tabel 3.1: Overzicht van voor waterbeleid relevante planvormen

(Bron: Vromraad 2002)

Geen enkel plan staat op zich zelf. De plannen zijn bijna allemaal van invloed op elkaar. De relaties tussen een deel van deze plannen wordt in schema 3.1 geschetst.

³ Europese Kaderrichtlijn Water



Schema 3.1 Planvorming in Nederland op het gebied van milieu, ruimtelijke ordening en water

(Bron: figuur 3.1 Handboek Kaderrichtlijn Water, Ministerie VenW, 2003b)

Naast de drie beleidsvelden die van invloed zijn op waterbeheer zijn, kan er ook onderscheid worden gemaakt naar de ontwikkeling en implementatie van strategisch beleid en van operationeel beleid. Het operationele beleid is een verder concretisering van het strategisch beleid en komt per bestuurslaag tot stand. De plannen krijgen een meer operationeel karakter naarmate de plannen worden opgesteld door een overheidslaag die uitvoerende taken heeft. Niet alle plannen zijn verplicht.

De relaties tussen de planvormen zijn verschillend, er vindt op drie verschillende manieren afstemming plaats tussen de diverse plannen. Horizontale, verticale en diagonale afstemming. Voor een deel is de afstemming tussen de beleidssectoren wettelijk geregeld. Dit geldt voor de relaties tussen de rijksnota waterhuishouding en het beheersplan rijkswateren en tussen het nationaal milieubeleidsplan en het beheersplan rijkswateren. De wet stelt dat in deze gevallen met de 'hogere' plannen rekening gehouden dient te worden (TNO, 2000).

Naast doorwerking van plannen van een 'hogere' bestuurslaag naar lagere bestuurslagen is er ook afstemming in de vorm van coördinatie. Ook deze vorm is wettelijke vastgelegd.

Horizontale afstemming is het afstemmen van nota's op de verschillende beleidsterreinen en vindt plaats door middel van het 'haasje over' principe. Dit principe stelt dat het laatste strategische plan of nota van provincie of rijk op een bepaald beleidsveld als uitgangspunt wordt genomen voor beleidsvorming op een ander beleidsveld, voor zover het relevant is.

Met verticale afstemming wordt de doorwerking van plannen van een "hogere" planniveau naar een 'lager' planniveau. Diagonale afstemming is de doorwerking van strategische plannen op een bepaald beleidsterrein naar meer operationele plannen op een ander beleidsterrein.

TNO (2000) inventariseert op het niveau van de diverse bestuurslagen knelpunten bij het vormgeven van waterbeleid. Een samenvatting van deze bestuurlijke knelpunten wordt op de pagina's 53-54 in vier punten gegeven.

- TNO concludeert dat de begrenzing van stroomgebieden en de territoriale indeling van bestuurlijk Nederland een ongelijke dekking hebben. "Een gebiedsgerichte aanpak van waterbeheer op basis van de stroomgebiedsbenadering conflicteert met de bestuurlijke grenzen en dus werkingsgebieden van provincies en waterschappen. [...] De huidige bestuurlijke indeling staat een overkoepelend en integraal stroomgebiedbeheer in de weg en leidt niet tot optimale ruimtelijke oplossingen" (TNO, 2000, p. 52). In het verlengde hiervan wordt de conclusie getrokken dat bestemmingsplannen een te kleine schaal hebben om water integraal te beheren.
- Daarnaast wordt geconstateerd dat de bestuurlijke bevoegdheden op het beleidsterrein van het omgevingsbeleid over vele actoren verdeeld is. Het omgevingsbeleid komt tot stand door middel van beleid op de terreinen ruimtelijke ordening, water, milieu, landbouw en natuur. Het blijkt echter moeilijk om het beleid op deze terreinen met elkaar in overeenstemming te brengen middels horizontale en verticale integratie. Ervaringen om streekplan, waterhuishoudingsplan en milieubeleidsplan op provinciaal niveau te integreren zijn niet eenduidig positief. Oorzaken hiervoor kunnen liggen in de gedifferentieerde bestuurlijke organisatie op het gebied van waterbeheer en het vaak ontbreken van een regisseur bij het streven naar integrale beleidsuitvoering.
- Bestuurlijke bevoegdheden op diverse beleidsterreinen zijn verspreid over meerdere hiërarchische niveaus. De verticale afstemming van beleid tussen deze niveaus loopt over het algemeen moeizaam. Bovendien is de uitvoering van beleid vaak afhankelijk van instrumenten die ontoereikend zijn om samenwerkingsverbanden met andere actoren aan te gaan en afspraken af te dwingen. Deze instrumenten kunnen financiële middelen zijn, het bezit van kennis of juridische instrumenten.
- Als vierde komt TNO tot de conclusie dat er een wereld van verschil is tussen de cultuur van waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars. Dit verschil in cultuur maakt dat er procedurele en

communicatieve oorzaken zijn aan te wijzen voor het niet goed integreren van het beleidsterrein water in streek- en bestemmingsplannen.

3.4 De uitvoering van waterbeleid

Hoewel Nederland internationale faam heeft verworven met haar waterwerken, verloopt de realisatie van beleid op het gebied van waterbeheer veelal moeizaam. Kuijpers (1990) stelt dat als het kernvraagstuk van de uitwerking van integraal waterbeheer de bestuurlijke vormgeving van beleidsafstemming kan worden gezien. Kuijpers draagt drie oorzaken aan waarom afstemming en coördinatie van beleid een probleem kan zijn.

1. De deelnemers aan het beleidsproces kennen vaak het gemeenschappelijk doel niet of weten niet wat er van hen verwacht wordt bij de realisatie van dit doel.
Oorzaak hiervoor is vaak dat de actoren weinig contact met elkaar onderhouden, overleg en informatie-uitwisseling zij schaars waardoor men in onvoldoende mate op de hoogte is wat de ene organisatie wil bereiken en wat de ander hiermee te maken heeft.
2. Deelnemers weten wat het gemeenschappelijke doel is en weten wat er van hen verwacht wordt maar zijn niet bereid om deze bijdrage te leveren. Organisaties waren gewoon autonoom te beslissen en dienen nu vaak in overleg met andere actoren een besluit te nemen. Activiteiten moeten wellicht anders georganiseerd worden, dit kan er aan bijdragen dat betrokken organisaties minder gemotiveerd zijn om een bijdrage te leveren aan het proces. Niet alleen wijzingen in de taken en de uitvoering daarvan kan op weerstand stuiten, ook de (extra) te maken kosten en onduidelijkheid over de verdeling van deze kosten over de betrokken organisaties maken dat de motivatie om bij te dragen aan het gemeenschappelijke doel afneemt.
3. Deelnemers aan het beleidsproces streven vaak eigen doelstellingen na, zij vertegenwoordigen belangen en hebben eigen voorkeuren en inzichten. Vaak zijn deze onderling tegenstrijdig, dit maakt het formuleren van een gemeenschappelijk doel lastig. Te meer omdat het gemeenschappelijk doel alleen bereikt kan worden met medewerking van alle betrokken partijen. Omdat de partijen van elkaar afhankelijk zijn, zijn ze elkaars gelijken. Vaak ontbreekt het aan centraal gezag en eenduidige spelregels die het onderling overleg reguleren.

Slobbe (2002) constateert 12 jaar later een zelfde soort probleem. Hij stelt namelijk dat de inhoud van de thema's 'ruimte voor water' en 'veerkracht van watersystemen' qua inhoud vernieuwend is, maar mist de waarde-discussie en een visie op de sturingspraktijk. De uitwerking van de thema's is zeer instrumenteel van aard, zoals het instellen van de watertoets en het schrijven van deelstroomgebiedsvisionen. De vraag is echter of instrumenten voldoende sturingskracht hebben om de gewenste veranderingen in het waterhuishoudkundig systeem te bewerkstelligen.

Het RIZA (2002) doet deze waarnemingen ook en geeft vervolgens een overzicht van mogelijke succes- en faalfactoren bij de uitvoering van waterbeleid. Dit overzicht is door het RIZA opgesteld aan de hand van eerdere studies naar de (on)mogelijkheden van waterbeheer in Nederland. Het RIZA onderscheid technisch inhoudelijke factoren en procesmatige bestuurlijke factoren.

Voorbeelden van technische inhoudelijke aspecten zijn:

1. Uitgangspositie:

De huidige situatie van het gebied, hoe functioneert het?

2. Aard van tegenstrijdigheden:

De technische mogelijkheden om meerdere functies in dezelfde ruimte toe te passen, er zijn fysieke belemmeringen denkbaar die het niet mogelijk maken om bepaalde functies tegelijkertijd toe te passen.

3. Doel:

De duidelijkheid van het doel van de maatregel bij alle betrokkenen, veranderingen in dit doel.

In dit onderzoek staan de bestuurlijke factoren die leiden tot sturing in het fysieke systeem centraal en de rol van de provincie in dat proces centraal. Dit is de reden dat de bovenstaande factoren kort zijn genoemd en verder, voor zover mogelijk, buiten beschouwing worden gelaten. De focus ligt bij de volgende procesmatige factoren.

1. Kennis:

Zowel de toegankelijkheid, als de uitwisseling als de acceptatie van kennis zijn van belang.

- a. Was de benodigde kennis voorhanden ten aanzien van de doelstellingen, verwachte en onbedoelde effecten? Was deze kennis toegankelijk voor alle actoren?
- b. Was er overeenstemming tussen de betrokken actoren over de aanwezige kennis?

2. Macht:

Het RIZA gebruikt Hirschmöllers definitie van macht, macht is het vermogen om te participeren in (politieke) besluitvorming. Dit vermogen wordt bepaald door:

- a. Formele bevoegdheden: bevoegdheden die formeel geregeld zijn; zoals (binnen grenzen) zeggenschap over grond in eigendom;
- b. Aard en legitimatie van een genomen besluit; een besluit is meer dwingend als dat genomen wordt door een democratisch gekozen overheid, dan een besluit van een grondbezitter;
- c. De positie van een actor in een netwerk; het vermogen om middelen en belangen te mobiliseren.

3. Participatie:

De interactie tussen de in het netwerk betrokken actoren, dit kent grofweg vier vormen:

- a. Wettelijke verplichtingen; de overheid is verplicht de burger te informeren over te nemen besluiten
- b. Het (vrijwillig) informeren van betrokkenen;
- c. Rollen en percepties van betrokken actoren;
- d. De relatie tussen b en c

4. Bestuurlijke samenwerking:

Bij de inrichting van een gebied wordt vaak één of meerder gemeentegrenzen overschreden hierdoor wordt de bestuurlijke complexiteit van de aanpak verder verhoogd. Dit vergt de nodige kwalificaties van een bestuurlijke samenwerking. Daarnaast is een goed financieringsarrangement binnen een samenwerking een belangrijke factor voor het slagen van het project.

5. Cultuurverschillen tussen waterbeheerders en ruimtelijke ordenaars:

Naast een verschillende manier van omgaan met het vakgebied; het waterbeheer is gericht op het beheer van water middels technische ingrepen, de ruimtelijke ordening meer op het zo goed mogelijk combineren en/of splitsen van functies van de ruimte, komt er met de invoering

van de Watertoets enige uitwisseling van kennis en doelstelling tot stand tussen de twee sectoren.

6. Keuze voor de juiste schaal:

De oplossing van een regionaal knelpunt kan tot lokale problemen leiden. Of vice versa en kan een lokaal knelpunt het meest effectief op een grotere schaal worden bedwongen. Dit punt hangt sterk samen met het aspect "Bestuurlijke samenwerking", in het bijzonder met het financieringsaspect daarvan.

7. Planvormingstraject:

Het RIZA (2002) noemt flexibiliteit van het planvormingstraject zowel een succes- als een faalfactor. Als het traject flexibel is, is het mogelijk om een vlotte afstemming tussen de diverse plannen te bewerkstelligen. Het heeft als nadeel dat hoe meer verandering mogelijk is, hoe groter de kans is op een onduidelijke grens tussen planvorming en uitvoering.

Deze factoren zijn in eerste instantie door het RIZA (2002) benoemd als van toepassing op de uitvoering van het waterbeheer. Binnen dit onderzoek is dit een eenzijdige benadering van het probleem omdat zoals reeds gesteld het realiseren van adequaat waterbeheer veelal afhankelijk is van ruimte en de claims die op deze ruimte liggen. Het plaatsen van waterbeheer in een breder perspectief, als één van de claims, maakt dat de inpassing van oplossingen voor toekomstige problemen ten aanzien van waterbeheer tussen andere vragers van ruimte een stap dichterbij is gekomen.

Met deze bredere benadering, waarin de kwaliteit van het gebied voorop staat, dient het doel van de waterbeheerder de inpassing van zijn eisen in het gebied in plaats van de realisatie van zijn eisen in het gebied. Hoewel het natuurlijk niet uit te sluiten is dat realisatie van de wensen van de waterbeheerder een kwaliteitsimpuls geven aan het besluitvormingsproces en de inrichting van de ruimte. Echter alleen als alle actoren vanuit dit perspectief oplossingen zoeken voor eventuele tegenstrijdige ruimteclaims, heeft de brede benadering kans van slagen.

De bovenstaande, door het RIZA opgestelde, normen zullen in dit onderzoek als kader dienen bij het formuleren van de aanbevelingen voor de implementatie van deelstroomgebiedsvisionen, naast de bevindingen van de analyse van de casus.

4 De Provincie

4.1 Inleiding

De Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat kent provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen (Van Deth & Vis, 2000; 101). Het waterschap is een functioneel bestuur en is in een bepaald gebied verantwoordelijke voor het waterbeheer. Vanwege haar duidelijke functie wordt het waterschap zelden genoemd als bestuurslaag en rekent men de Europese Unie veelal als vierde bestuurslaag.

De regionale schaal wint aan betekenis. Jarenlang was de provincie de onzichtbare bestuurslaag, het openbaar bestuur kende twee zwaartepunten; het rijk en de gemeente. Regionale vraagstukken werden vaak opgelost door een gemeenschappelijke regeling of een stadsgewest. Door de toenemende complexiteit van de vraagstukken en het gebrek aan samenwerking en afstemming tussen gemeenten werd deze manier van het oplossen van regionale vraagstukken niet meer als toereikend ervaren. Daarnaast bood het rijk provincies de ruimte om hun rol in de regio op te pakken. Dit heeft consequenties voor de rol en betekenis van het provinciaal bestuur. Het provinciale bestuur krijgt een steeds grotere rol bij planning en spreiding van functies van de ruimte, daarnaast krijgt de provincie extra taken bij de uitvoering van het beleid.

In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterbeheer te belichten, dit wordt gedaan op het niveau van de provincie. Allereerst wordt de positie van de provincie binnen het openbaar bestuur geschetst. De taken en bevoegdheden van de provincie ten aanzien van het ruimtelijke ordeningsbeleid en het beleidsveld water worden daarna belicht. Het hoofdstuk eindigt met een korte beschouwing van de veranderende positie van de provincie binnen het binnenlands bestuur.

4.2 Eén van de bestuurslagen

De provincie neemt in het binnenlands bestuur een bijzondere plaats in. Wordt door de rijksoverheid in het algemeen beleid op hoofdlijnen geformuleerd en vastgesteld en kent de gemeente met name operationele taken, de provincie vervult hiertussen veelal een brugfunctie⁴.

Provincies kennen de volgende inrichting. De Provinciale Staten (PS) worden democratisch gekozen en staan aan het hoofd aan het hoofd van de provincie. Zij verzorgen het algemeen bestuur. De PS worden geacht de gehele bevolking te vertegenwoordigen. Het dagelijks bestuur van de provincie wordt gedaan door Gedeputeerde Staten (GS). Een lid van GS kan geen lid zijn van PS. De taken van GS zijn de voorbereiding en uitvoering van besluiten van zowel de nationale overheid als van PS. Daarnaast houden GS toezicht op het functioneren van het provinciale ambtelijke apparaat (Van Deth & Vis, 2000).

De Nederlandse provincies vormen voor burgers veelal een 'onzichtbare bestuurslaag'. Dit wordt onder andere geïllustreerd door de lage opkomstpercentage bij de Provinciale Staten verkiezingen, het opkomstpercentage in maart 2003 was 47,6% Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (2003). De oorzaak kan liggen in geringe mate van aandacht in de media voor provinciale besluiten en de geringe mate waarop provinciale besluiten direct ingrijpen op de wereld van de burger.

Provincies beschikken over duidelijke bevoegdheden bij het toezicht op het bestuur van gemeenten en waterschappen en zij vervullen een aantal belangrijke taken op het gebied van ruimtelijke ordeningen en het milieubeleid. De provincie is namelijk verantwoordelijk voor de beleidsafstemming

⁴ De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt over "Het Bestuurlijk Kraakbeen".

tussen ruimtelijke ordening, water en milieu. Verder heeft de provincie coördinerende bevoegdheden op het gebied van het natuurbeheer, de zorg voor landschap en stedschoon, culturele en recreatieve aangelegenheden. De coördinerende rol maakt dat de provincie bij uitstek de organisatie is die in staat is de horizontale afstemming tussen diverse beleidsterreinen te behartigen, alsmede de verticale afstemming tussen rijk, waterschappen en gemeenten (Korver ea, 1996).

De Raad voor het openbaar bestuur (*Rob*) merkt over deze rol van provincie als 'afstemmer van belangen' het volgende op: "hoe meer de provincie erin slaagt 'geschillen in der minne' te schikken hoe succesvoller het provinciaal bestuur is. Een te daadkrachtige provincie roept verzet op. Dat brengt de functie van de provincie, het horizontaal en verticaal integreren van belangen, in gevaar." (*Rob*, 1999, p. 8).

De regionale schaal wint aan betekenis. Dit heeft consequenties voor de rol en betekenis van het provinciaal bestuur. Het provinciale bestuur krijgt een steeds grotere rol bij planning en spreiding van functies van de ruimte. Naast de traditionele toetsende rol van de provincie en de vervaardiging van plannen neemt het belang van de adviserende, informerende en coördinerende rol steeds meer toe. Een oorzaak hiervoor kan gevonden worden in de schaalvergrotingsprocessen die in het lokaal bestuur in Nederland waarneembaar zijn (Spit en Zoete, 2002, p. 79). Spit en Zoete (idem) stellen dat de toename van het belang van de regio verklaart kan worden door twee, elkaar versterkende, processen. Enerzijds is er sprake van decentralisatie van taken door de rijksoverheid, deze taken moeten nu worden verricht door bestuurslagen op een lager niveau. Anderzijds is er het verschijnsel van bottom-up processen waarin vanuit de regio besloten wordt om beleid vorm te geven. Deze ontwikkelingen vragen om aanpassingen van het regionale schaalniveau. Deze aanpassingen kennen verschillende variaties:

- 1) er zijn aanpassingen binnen de huidige bestuurslagen;
- 2) er zijn oplossingen die er op gericht zijn het bestaande systeem te veranderen door bijvoorbeeld het instellen van een extra bestuurslaag, maar ook:
- 3) het consolideren van samenwerkingsverbanden is een poging om de schaal van de regio hanteerbaar te maken.

Bij top-down beleid worden beleidsinstrumenten van bovenaf gereguleerd (Spit en Zoete, 2002, p. 158). Dit is met name het geval bij beleid ten aanzien van onderwijs en de sociale zekerheid. Bij ruimtelijke planning ligt het accent bij het proces van onderaf. Bij ruimtelijke planning liggen de meeste taken bij de lagere overheid. Het laatste decennia is de trend te ontwaren dat het rijk meer invloed op de ruimtelijke ordening tracht uit te oefenen. Recentelijk wetten als de NIMBY (aanvulling op de WRO), de Tracéwet en de Ontgrondingenwet dragen hiertoe zeer sterk bij. Deze wetten creëren mogelijkheden voor de rijksoverheid om medewerking van andere overheden af te dwingen. Zoete en Spit constateren een wisselwerking tussen top-down en bottom-up. "Bij het ene probleem zal de waarneming aan de 'top' plaatsvinden, waar het andere probleem juist bij de 'bottom' het eerst wordt gesignaleerd; maar in het proces waarin men vervolgens tot een oplossing komt, hebben beide zijden van de hiërarchie hun eigen verantwoordelijkheden" (Zoete en Spit 2002; p. 159). Daarnaast is bij interactieve planning (bottom-up) de verantwoordelijkheid verdeeld tussen de verschillende actoren. In hoofdstuk 2 is reeds dieper ingegaan op de begrippen bottom-up en top-down, met name in relatie tot verschillende vormen van sturing.

4.3 De taken en bevoegdheden

De provincie heeft taken en bevoegdheden op een groot aantal beleidsterreinen, zoals daar bijvoorbeeld zijn: cultuur, armoede, milieu, toezicht op gemeenten en waterschappen, veiligheid,

verkeer en vervoer en water. Het beleidsterrein waarop de provincie de meeste bekendheid geniet, is naar alle waarschijnlijkheid het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening. In deze paragraaf wordt kort de taken van de provincie uiteengezet ten aanzien van de beleidsterreinen ruimtelijk ordening en water. Daarnaast wordt er een poging gedaan om enig overzicht te geven in de veelheid van plannen die er op deze en aanverwante beleidsterreinen bestaan. Het Rathenau Instituut (2000) en in navolging daarvan de Vromraad (2002) gebruiken niet zonder reden over 'een plannenwoud'.

In het algemeen kan men stellen dat de planvorming rond het Nederlandse waterbeheer verdeeld is over alle vier bestuurslagen; nationaal; provinciaal; gemeentelijk en waterschap. Per overheidslaag wordt beleid ten aanzien van water veelal gevormd door beleid op drie beleidsvelden; het ruimtelijke orderingsbeleid, het waterbeheer en het milieubeheer. In het voorgaande hoofdstuk is in schema 3.1 een (niet volledig) overzicht van de diverse plannen en de relaties daartussen. De lagere bestuurslagen kennen een zekere differentiatie per beleidsterrein; de gemeente heeft veel bevoegdheden op het beleidsterrein ruimtelijke ordening en waterschappen zijn uitsluitend gespecialiseerd op het terrein van waterbeheer.

Binnen een overheidslaag kan onderscheid worden gemaakt tussen strategisch beleid en operationeel beleid. Met het eerste wordt het beleid aangeduid dat gericht is op ontwikkeling en implementatie van een beleidsstrategie. Operationeel beleid is de concretisering en daadwerkelijke uitvoering van deze strategie. Dit beleid komt voornamelijk tot stand bij de lagere bestuurslagen. De vrijheid om beleid zelf te ontwikkelen en aan te passen neemt af, naarmate een bestuurslaag meer bestuurslagen boven zich heeft die zich al over het beleid hebben uitgesproken.

4.3.1 Ruimtelijke Ordening

Op nationaal niveau worden door de rijksoverheid nota's gemaakt die deels op het niveau van de regio nader zijn uitgewerkt. De rijksnota's met de meeste invloed op de ruimtelijke inrichting zijn zonder meer de nota's Ruimtelijke Ordening. Opgesteld onder leiding van het Ministerie van VROM. Het zijn kadernota's voor provincies, die de nota (indien aangenomen door de Tweede Kamer, dit is bij de Vijfde Nota niet het geval) vertalen naar streekplannen. Naast de rijksnota's schrijft de rijksoverheid ook structuurschema's. Dit zijn nota's waarin voor een bepaalde sector de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid worden weergegeven.

De Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001), maar ook de structuurschema's en andere nota's en plannen waarin de rijksoverheid hoofdlijnen voor het ruimtelijk beleid uiteenzet, doorlopen een planologische kernbeslissing-procedure. Een planologische kernbeslissing (pkb) bevat, zoals staat beschreven in de Wet op de Ruimtelijke Ordening, hoofdlijnen en beginselen voor het door het kabinet te voeren ruimtelijk of ruimtelijk relevant beleid. Het in een pkb geformuleerde beleid is in het algemeen indicatief van karakter. Een verdere concretisering van het beleid zal via doorwerking in plannen van andere overheden tot stand komen, bijvoorbeeld in streekplannen van de provincies.

Een planologische kernbeslissing is 'indicatief' van karakter. Dit betekent dat lagere overheden bij het vaststellen of herzien van hun plannen de pkb als uitgangspunt moeten nemen. Bepaalde onderdelen van de pkb zijn bindend voor lagere overheden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer kabinet of Tweede Kamer bepaalde locaties willen vrijhouden of juist willen bestemmen voor een bepaalde functie. Het beleid wordt dan vormgegeven als een zogenaamde concrete beleidsbeslissing.

Daarnaast is het mogelijk dat een aantal uitspraken van de pkb voor uitvoering van rijksbeleid van zodanig gewicht hebben, dat zij de status van 'beslissing van wezenlijk belang' krijgen. Dit betekent dat het rijk alleen van deze uitspraken kan afwijken door de pkb te herzien. Het karakter van een rijksplan kan worden getypeerd door de termen kaderplanning en strategisch belang. Een kaderplan geeft zowel een raamwerk als een richting aan, maar dient tevens als toetsingskader voor plannen van de provincie (Spit en Zoete, 2002, p. 23).

Op provinciaal niveau wordt het rijksplan vertaald in een streekplan. In een streekplan op regionaal niveau keuzes gemaakt ten aanzien van de ontwikkeling van stedelijke en landelijke gebieden. Een streekplan omvat slechts in bepaalde gevallen de hele provincie. Streekplannen zijn voor gemeenten bindend.

Een gemeente kan op regionaal niveau op vrijwillige basis samen met buurgemeenten een intergemeentelijke 'regiovisie' samenstellen. Deze regiovisie is niet wettelijk voorgeschreven en funktioneert ook als strategisch kaderplan. Een gemeente stelt voor haar eigen grondgebied een visie op, deze visie kan via een vastgelegde procedure extra kracht krijgen en heet dan een structuurplan. De gemeente stelt bestemmingsplannen op wijk- of buurniveau of voor een buitengebied. Deze plannen geven functies aan met de bijbehorende voorschriften. Dit zijn de enige ruimtelijke ordeningsplannen die voor overheid en burgers bindend zijn. Deze bestemmingsplannen worden door Gedeputeerde Staten van de provincie waar de gemeente in ligt getoetst aan het streekplan.

Deze vorm van ruimtelijke planning heeft de naam toelatingsplanologie, overheden toetsen maatschappelijke activiteiten en particuliere initiatieven aan formele bestemmingen die aan de ruimte zijn toegekend. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor een meer op ontwikkeling gerichte ruimtelijke planning. Dit biedt mogelijkheden om de kwaliteit van de ruimtelijke omgeving te verbeteren. "Een kwaliteitsslag kan pas worden gemaakt door het creatief en innovatief organiseren van functiecombinaties, intensief en meervoudig ruimtegebruik en nieuwe technologische toepassingen" (IPO 2003, p. 29,). Om dit te realiseren stelt het IPO is een handelingsgerichte vorm van ruimtelijke planning nodig waarin het mogelijk is om rijkere programma's, nieuwe functies, private investeringen en oude bestemmingen te combineren tot een hoogwaardige omgeving. Dit gaat verder dan trachten tot het behoud en bescherming van de ruimtelijke inrichting middels verbodsbepalingen. Ontwikkelingsplanologie heeft als doel het realiseren van ambities en kwaliteiten op regionaal niveau. Deze benadering is geheel anders dan tot nu toe is toegepast en vergt daarom ook veel van het vermogen van de verschillende betrokken partijen (met name provincie) om deze andere benadering op te pakken.

4.3.2 De provincie en Waterbeheer

De commissie Leemhuis (2000) stelt in het rapport "De provincies maken ruimte voor water" dat de belangrijkste taken en bevoegdheden van de provincie op de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, waterbeheer en milieubeheer planvorming, het beheer van het grondwater en het uitvoeren van toezicht. Deze taken en bevoegdheden komen voort uit onder andere de Wet Ruimtelijk Ordening, de Wet op de waterhuishouding, de Waterschapswet, de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet en de Wet milieubeheer. Daarnaast zijn in verschillende wetten, onder andere de Wet rampen en zware ongevallen, de Gemeentewet, de Provinciewet en de Waterschapswet, de taken en bevoegdheden van de provincie vastgelegd ten aanzien van de bestrijding van wateroverlast (Commissie Leemhuis 2000).

De commissie Leemhuis constateert verder dat "in de taakuitoefening van provincies op het vlak van ruimtelijk ordening en waterbeheer in de huidige praktijk nogal wat tekortkomingen op treden." Voorbeelden van deze tekortkomingen worden drie voorbeelden genoemd: het gebrek aan samenhang binnen de diverse plannen, het gebrek aan uitvoeringsgerichtheid en de discussie over het beheer van het grondwater door de provincie.

Provincies vervullen een centrale rol bij het integreren van plannen voor ruimte, water en milieu, het uitvoeren van verordenende bevoegdheden, het houden van toezicht op de lagere overheden en de organisatie van het regionale waterbeheer. Deze taken worden door de commissie Leemhuis kort uiteengezet.

Planvorming

De provincie stelt beleid vast voor de ruimte (het streekplan), voor de waterhuishouding (het waterhuishoudingplan) en voor het milieu (het milieubeleidsplan). Met betrekking tot de eerste twee beleidsterreinen wordt beleid op hoofdlijnen uiteengezet. In het milieubeleidsplan moeten natuurmonumenten en zogenaamde Ramsar-gebieden⁵ vastgesteld worden (commissie Leemhuis, 2000).

De provincie stelt een waterhuishoudingplan op, waarin het rijksbeleid uit de Nota waterhuishouding wordt uitgewerkt en waarin ook een beleidsplan voor het grondwater is opgenomen. Het provinciale waterhuishoudingplan is richtinggevend voor de waterschappen. Het waterhuishoudingplan is tevens het grondwaterbeheersplan en kent aan regionale watersystemen functies toe. Deze toekenning van functies werkt door in de andere plannen die door de provincie worden opgesteld. Dit geldt ook voor toekenning van de bestemmingen in streekplannen, deze werken door in het waterhuishouding- en het milieubeheersplan. De afstemming van tussen deze plannen is niet vanzelfsprekend aangezien de provincie daartoe wettelijk verplicht wordt.

Uitoefenen bevoegdheden ten aanzien van water

De provincie is als grondwaterbeheerder het bevoegd gezag voor het verlenen van vergunningen voor onttrekking en infiltratie van grondwater en heffingen op grondwateronttrekkingen. Daarnaast is het provincies per ministerieel schrijven opgedragen om de hydraulische randvoorwaarden vast te stellen voor regionale waterkeringen en boezemkeringen.

Houden van toezicht op waterbeheer

De provincie heeft toezichthoudende en toetsingsbevoegdheden. Provincies houden toezicht op waterstaatswerken die niet aan anderen zijn opgedragen of in beheer van het rijk zijn. Verder toetsen provincies waterbeheersplannen, dijkversterkingsplannen en peilbesluiten van waterschappen. Verder houden provincies toezicht op gemeentelijk planologisch beleid. Dit krijgt vorm door zowel al dan niet goedkeuren van bestemmingplannen als door inhoudelijke aanwijzingen aan de gemeenteraad te geven over het bestemmingsplan (commissie Leemhuis, 2000).

Organisatie van het waterbeheer

De provincie draagt verantwoordelijkheid voor de organisatie van het waterbeheer. De organisatorische voorwaarden voor de taakuitoefening door waterschappen worden vastgesteld door de provincie door het oprichten van waterschappen en formuleren van waterschapreglementen. Het waterschap is een functioneel bestuur dat belast is met de specifieke zorg voor waterhuishouding en waterkering.

De commissie Leemhuis constateert tekortkomingen in de huidige beleidsuitvoering door provincies. Provincies kennen een verantwoordelijkheid voor de integratie tussen de beleidsvelden ruimte, water en milieu. Het huidige wordt gekenmerkt door zowel een gebrek aan samenhang en consistentie tussen planstelsels als een gebrek aan uitvoeringsgerichtheid. "Beleidsuitvoering op het grensvlak van ruimtelijke ordening en water wordt belemmerd door onduidelijkheden over de bevoegdheden van bestuursorganen. De tekortkomingen werken belemmerend op zowel de huidige als de gewenste toekomstige taakuitoefening van provincies."

De Vromraad (2002) constateert in navolging van de Rob en het IPO dat de provincie een centrale rol zou moeten vervullen als regisseur voor het beleid dat voor de verschillen regionale stroomgebieden

⁵ Dit betreft vogelrijke waterrijke gebieden die onder de Ramsar-conventie uit 1971 vallen.

moet worden gevoerd, dit in nauw overleg met gemeenten en waterschappen. De raad geeft hiervoor twee argumenten:

1. de provincie is als algemene bestuurslaag bij uitstek geschikt om op regionaal niveau strategische keuzes te maken die samenhangen met het waterbeheer van de toekomst en de ruimtelijke vertaling daarvan;
2. de provincie kan in haar coördinerende en toezichthoudende rol ten opzichte van gemeenten en waterschappen bevorderen dat deze strategische keuzes ook in de praktijk van bestemming, inrichting en beheer werkelijkheid worden.
(Vromraad, 2002, p. 97-98).

De Vromraad (2002) plaatst echter kanttekeningen bij de mogelijkheden van de provincie om als regisseur op te treden bij de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies.

De rol van de provincie bij de opstelling van deelstroomgebiedsvisies vergt veel meer dan alleen coördinatie. Dat meerdere is zowel gelegen in het maken van ruimtelijke keuzes als ook in het scheppen van zodanige condities dat die keuzes daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit scheppen van condities is nieuw voor de provincie, en kan gedaan worden door het bevorderen van draagvlak, door het verkrijgen van commitment bij de afspraken van betrokken gemeenten en waterschappen, door het maken van afspraken met maatschappelijke organisaties en door financiële ondersteuning. Dit faciliteren van besluitvorming vergt ook organisatorisch meer van de provincie: er is meer deskundigheid op het gebied van watermanagement vereist, maar ook actieve begeleiding van het besluitvormingsproces door procesmanagement vergt de nodige expertise van de provincie. De Vromraad stelt hierbij terloops de vraag of de nieuwe rol van de provincie niet op gespannen voet staat met de toezichtrelatie van de provincie met gemeenten en waterschappen. Deze vraag is van belang omdat het succesvol oppakken van de regierol afhankelijk zal zijn van de mate waarin de provincie haar twee verschillende rollen zal weten te scheiden. Evenals de Vromraad niet verder op deze vraag ingaat, zal in dit onderzoek deze vraag in het onderzoek niet de aandacht krijgen die het verdient. De vraag is echter van te groot belang om haar in het geheel niet te stellen.

Verder merkt de Vromraad op dat de grenzen van de deelstroomgebieden zelden samenvallen met provinciegrenzen. Alleen de deelstroomgebieden Zeeland, West-Brabant, Oost-Brabant, Limburg en Flevoland houden zich aan provinciegrenzen. Deze overschrijding van provinciegrenzen maakt dat meerdere provincies moeten samenwerken om een deelstroomgebiedsvisie uit te voeren. De Vromraad stelt dat dit een aanzienlijke wissel trekt op interprovinciale samenwerking en dit ten koste gaat van de effectiviteit van het beleid.

4.4 Veranderingen

Het ruimtelijke beleid in Nederland verandert en daarmee ook de positie van de provincie daarin. Deze veranderingen vinden hun oorzaak in diverse ontwikkelingen. De opkomst van het begrip ontwikkelingsplanologie, de herziening van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO), waarin rijk en provincie de bevoegdheid krijgen om inhoudelijke instructies te geven aan lagere overheden (Ministerie van VROM, 2003), maar ook de aandacht voor de regio en de herziening van de landinrichtingswet zullen ertoe bijdragen dat de provincie in de toekomst steeds meer op de voorgrond kan treden als bestuurslaag die in staat is ruimtelijke afwegingen te maken op een grotere schaal dan gemeenten en daarnaast in staat moet zijn om de diverse ontwikkelingen te integreren tot een samenhangend geheel.

TNO (2000) signaleert op drie schaalniveaus ontwikkelingen die van invloed zijn op het beleidsveld water. Allereerst is er de toenemende internationalisering, verder is er een trend dat bevoegdheden

herverdeeld worden over bestuurslagen vanwege de opschaling van inhoudelijke problemen. Als laatste signaleert TNO de tendens om te komen tot integraal gebiedsgericht beleid.

Internationalisering

De reeds genoemde Europese kaderrichtlijn water is reeds richtinggevend voor de vormgeving van het nationale beleid. De kaderrichtlijn kent drie inhoudelijke doelen: 1) bescherming en verbetering van ecosystemen; 2) bevordering duurzaam watergebruik; 3) verminderen van de gevolgen van extremen in de waterkwantiteit. Daarnaast biedt de richtlijn het instrumentarium om stroomgebiedbeheersplannen grensoverschrijdend vorm te geven.

Herverdeling inhoudelijk problemen

Met de verdere ontwikkeling van de samenleving presenteren vraagstukken zich steeds meer op een grotere schaal en met steeds meer samenhang met andere vraagstukken. Het rijk probeert zich steeds meer te richten op vraagstukken van nationaal belang. Er is een tendens te ontwaren van een verdere deconcentratie van het openbaar bestuur. In de startnota RO wordt ingezet op regionale differentiatie en subsidiariteit met meer ruimte voor gebiedsgericht beleid, uitgaande van het principe dat problemen opgelost dienen te worden op het niveau waarop ze zich manifesteren (TNO 2000).

Integraal gebiedsgericht

Beleidsontwikkeling kan worden gekarakteriseerd door toenemende complexiteit en dynamiek; de onderlinge afhankelijkheid van de beleidsterreinen ruimtelijke ordening, milieu en water neemt sterk toe (schema 3.1). Daarnaast is het lokale schaalniveau zelden de juiste schaal voor het opstellen van effectief beleid (TNO 2000). Gebiedsgericht beleid kan worden omschreven als gecoördineerde beleidsuitvoering in een geografisch afgebakend gebied (Korver ea, 1996).

Door het opstellen van intergemeentelijke nota's en omgevingsplannen wordt steeds getracht om op meer regionaal niveau vorm te geven aan de onderlinge samenhang van de diverse beleidsterreinen. Dit vereist het efficiënt kunnen inzetten van beleidsinstrumenten. Hiervoor is bestuurlijk draagvlak vereist.

Deze veranderingen vragen een herbezinning op het instrumentarium van de provincie. Had de provincie een toetsende functie bij het beoordelen van gemeentelijk bestemmingsplannen, in de toekomst zal van de provincie een actievere rol verwacht worden bij het organiseren van de ruimtelijke inrichting, met name de inrichting van het landelijk gebied.

5 Ervaringen met sturing in het landelijk gebied

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden twee casus van sturing door een provincie beschreven. Aan de hand van deze beschrijvingen wordt in het volgende hoofdstuk één en ander geanalyseerd worden. Dit wordt gedaan aan de hand van de in het vorige hoofdstuk opgestelde aspecten. Met name de aanleiding van de casus, de rol en de concrete uitwerking hiervan door de provincie en de waardering van de betrokken actoren voor deze rol, het proces en het resultaat. In paragraaf 5.2 staat de rol van de provincie Utrecht centraal bij het opstellen van de landschapsvisie voor Langbroekerwetering, in de daarop volgende paragraaf de provincie Noord-Brabant en haar rol bij de uitvoering van de Reconstructiewet⁶. De laatste paragraaf zet kort de verschillen en overeenkomsten naast elkaar. Deze resultaten worden in het volgende hoofdstuk geanalyseerd.

De keuze voor deze twee casus wordt door twee aspecten bepaald. De eerste is de reeds aanwezige kennis en de contacten met de twee casus bij het bedrijf waar dit onderzoek wordt uitgevoerd. Ten tweede lijken de twee projecten een zelfde doel na te streven op een verschillende wijze.

Aan casus worden op drie onderdelen beschreven:

1. beschrijving van het project;
2. de invulling van de regierol door de provincie, en
3. de waardering van de rol van de provincie door betrokken actoren.

Na de beschrijvingen van de twee casus volgt in paragraaf 5.4 een overzicht van de onderzoeksresultaten in de vorm van een tabel.

5.2 De provincie Utrecht

5.2.1 Beschrijving van het project

Ten westen van de Utrechtse Heuvelrug ligt een watergang met de naam Langbroekerwetering. Het gebied eromheen is uniek. De landbouw is sterk verweven met de natuur en er liggen 19 landgoederen van cultuurhistorische waarde. Het gebied wordt begrensd door de provinciale weg tussen Driebergen en Leersum, de Rijndijk (tussen Amerongen en Wijk bij Duurstede) en de Kromme Rijn (figuur 5.1).

⁶ De Reconstructie wet heeft als doelstelling goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur te bevorderen, in § 5.3 volgt een verdere uiteenzetting.



Figuur 5.1 Het Langbroekerwetering gebied
(Bron: Provincie Utrecht)

Karakteristiek is de zeer gevarieerde opbouw en de daaraan verbonden functies. De totale oppervlakte beslaat circa 5800 hectare, waarvan circa 3800 hectare wordt gebruikt voor de land- en tuinbouw. Het gaat hierbij voornamelijk om intensieve melkveehouderij. Daarnaast komen enkele varkens-, boomteelt- en fruitteeltbedrijven voor. De bedrijfsomvang is gemiddeld 20 hectare. Specifiek voor het gebied van de Langbroekerwetering is het grote aantal landgoederen. Het gaat in totaal om 19 landgoederen met cultuurhistorische buitenplaatsen en parken. Zij hebben circa 40 procent van de grond in eigendom (2300 hectare, waarvan 800 hectare bos). De bossen van de landgoederen zijn vrijwel allemaal opengesteld voor het publiek.

Door schaalvergroting in de landbouw, het teruglopen van het rendement van de landgoederen en toenemende recreatieve belangstelling kwamen natuur, landschap en milieu onder druk te staan. Daarnaast was er sprake van verkeersonveiligheid en verkeershinder.

In 1996 heeft de provincie Utrecht het initiatief genomen voor een gebiedsgerichte aanpak in dit gebied ter verbetering van de leefomgeving. De provincie is daarvoor om de tafel gaan zitten met de in het gebied betrokken overheden en organisaties. Dit waren de zes gemeenten waar het gebied in ligt, de gemeenten Bunnik, Driebergen, Doorn, Leersum, Amerongen en Wijk bij Duurstede, de Gelderse Land- en Tuinbouw Organisatie (GLTO), het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, de Stichtse Milieufederatie (SMF), het Recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied, het Utrechts Particulier Grondbezit (UPG) namens de landgoedeigenaren, het Utrechts Landschap, de Stuurgroep Kromme Rijn Landschap en de Vereniging Wildbeheereenheid Kromme Rijn. Gedurende deze gesprekken werden de knelpunten voor het voortbestaan van het gebied geïnventariseerd. Naar aanleiding van deze problemen werden in 1997 in de Startnotitie doelen geformuleerd op het gebied van landbouw, landgoederen en cultuurhistorie, natuur en landschap, lucht, bodem en geluid, recreatie, water en wonen, leefbaarheid en verkeer.

Doelstelling van de gebiedscommissie:

In de Startnotitie is het doel en het resultaat van de samenwerking als volgt geformuleerd:

“Het gezamenlijk oppakken en in onderlinge samenhang oplossen van de (potentiële) knelpunten in het gebied van de Langbroekerwetering, door het bundelen van bestaand beleid en waar nodig het formuleren en uitvoeren van nieuw beleid om de karakteristieke waarden van het gebied de komende decennia te behouden en te versterken.

Als resultaat staat ons [de stuurgroep] voor ogen het creëren van een zodanige dynamiek tussen de functies van het gebied, dat de landbouw en de landgoederen zich kunnen ontwikkelen op een economisch rendabele en duurzame wijze, natuur en landschap worden versterkt, extensieve vormen van recreatie worden gestructureerd en gereguleerd, de leefbaarheid en verkeersveiligheid in het gebied worden verbeterd en waardevolle cultuur-historische elementen worden behouden en hersteld. Dit alles in samenhang met het optimaliseren van het watersysteem en het realiseren van algemene doelstellingen ter verbetering van de kwaliteit van lucht, bodem en geluid.”

(Startnotitie Langbroekerwetering)

Met deze doelstellingen ging de stuurgroep, waarin alle partijen vertegenwoordigd waren, aan de slag. De taak van de stuurgroep was het aangeven van de hoofdlijnen en het bestuurlijk voorbereiden van het plan van aanpak. De stuurgroep stelde het document “De Toekomst Verzekerd, Plan van Aanpak voor het Langbroekerwetering gebied” op, welke op 1 februari 1999 door deze stuurgroep Langbroekerwetering getekend is. In het plan van aanpak wordt een visie op het gebied geformuleerd, welke de basis vormt voor een pakket maatregelen om de gewenste situatie te bereiken. Dit pakket maatregelen is vertaald naar een uitvoeringsprogramma waarin projecten en trekkers van projecten worden benoemd. De trekkers van een project dragen de verantwoordelijkheid voor de organisatie van een project, en het verwerven van de benodigde financiële middelen. Het uitvoeringsprogramma werd bekrachtigd door het tekenen van een convenant door alle betrokken partijen. Na het tekenen van het convenant werd de stuurgroep ontbonden en werd er een gebiedscommissie met een onafhankelijk voorzitter geformeerd. In de gebiedscommissie zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: één vertegenwoordiger namens de zes gemeenten, het recreatieschap, het hoogheemraadschap, de GLTO, het UPG en SMF. Deze commissie heeft als taak de integrale uitvoering van de projecten te waarborgen door de uitvoering van de projecten te coördineren en op elkaar af te stemmen. Daarnaast heeft zij de taak de betrokken organisaties aan te spreken op hun inzet. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) voert voor de commissie het secretariaat en is belast met de dagelijkse gang van zaken.

5.2.2 De regierol van de provincie

Als initiatiefnemer heeft de provincie Utrecht eerst gekeken naar bestuurlijk draagvlak. Nadat uit verschillende gesprekken op bestuurlijk niveau was gebleken dat er draagvlak bestond, is samen met betrokken partijen een startnotitie uitgewerkt.

De startnotitie heeft het karakter van een bestuurlijke intentie-verklaring. Zodra alle betrokken besturen hebben ingestemd met deze startnotitie, is het plan van aanpak opgesteld. Medewerking aan de uitvoering van dit plan van aanpak geschiedt op basis van vrijwilligheid.

De gebiedscommissie is op basis van het uitvoeringsprogramma en het convenant met betrokken partijen vanaf 2001 verantwoordelijk voor de uitvoering. Per project is omschreven wat de doelen en maatregelen zijn, wanneer het uitgevoerd wordt, wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en hoe de financiën geregeld zijn.

Voor de inrichting van het landelijk gebied bestaat de mogelijkheid om de landinrichtingswet te gebruiken, deze wet maakt het mogelijk besluiten ten aanzien van de inrichting van een gebied af te dwingen bij de gebruikers of eigenaren van een stuk grond, met in achtneming van hun rechtsbescherming. Het Langbroekerwetering gebied is op verzoek van de provincie door het Ministerie van LNV aangewezen als landinrichtingsgebied. De provincie heeft nu de mogelijkheid om de landinrichtingswet toe te passen in het gebied. De redenen dat dat niet gebeurt, zijn:

1. Voor het Langbroekerwetering gebied is gekozen voor betrokkenheid van de diverse partijen op basis van vrijwilligheid. Deze keuze wordt gemaakt door alle betrokken partijen in het besef dat maatregelen hun doel beter bereiken als er instemming is voor deze maatregelen van alle betrokken partijen. Dit is de reden dat de provincie getracht heeft het proces zo vorm te geven dat er de mogelijk was voor de betrokken actoren om zelf oplossingen in te brengen en dat bij de uitvoering de betrokken actoren hun medewerking zouden verlenen. Toedelingsplannen of onteigening zijn ongewenst.
2. De huidige landinrichtingswet wordt vernieuwd en zal kenmerken hebben van de gebiedsgericht beleid benadering van land inrichting.
3. Veel instrumenten die met het toepassen van de landinrichtingswet beschikbaar komen, zijn nu ook al beschikbaar, zoals: grondverwerving met bedrijfsverplaatsing, ontpachting, natuur en vrijwillige kavelruil.

De besluiten van de gebiedscommissie hebben het karakter van een advies naar de organisaties die in de gebiedscommissie vertegenwoordigd zijn. De commissie functioneert in grote mate als overleg platform om de integrale uitvoering van projecten in het gebied te waarborgen.

5.2.3 De waardering van de actoren

In deze paragraaf worden kort de standpunten van de diverse actoren in de gebiedscommissie beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de antwoorden op de in de bijlage 2 toegevoegde interview vragen. Per actor wordt getracht een antwoord te formuleren op de volgende vier aspecten. 1) waardering voor het proces; 2) waardering voor de houding van de provincie; 3) waardering voor de resultaten en 4) doel van de reconstructiecommissie volgens de actor.

De gemeente

Wethouder Koudijs van de gemeente Leersum vertegenwoordigt de zes gemeenten in de Langbroekerwetering in de gebiedscommissie. De gebiedsgerichte benadering van de Langbroekerwetering heeft als voordeel dat gemeenten eerder en gericht met elkaar zijn gaan samenwerken om eenduidig beleid te maken ten aanzien van het gebied. Dit uit zich bijvoorbeeld in een landschapsvisie en een beeldkwaliteitsplan.

- *Voor het proces*

De gebiedsgerichte benadering biedt veel mogelijkheden door de integrale aanpak van de problemen, naast de ontwikkeling van natuur, is er ook aandacht voor water, verkeersproblematiek, recreatie en landbouw. Het proces waar de gebiedscommissie waar de betrokken partijen zitting in hebben, adviseert deze partijen bij het nemen van besluiten. Op deze wijze functioneert de commissie als overlegplatform. Dit heeft meerwaarde.

- *Voor de houding van de provincie*

De open opstelling van de provincie in het proces, waarbij ze eerst het proces op gang brengt en zich daarna als betrokken actor opstelt zonder een bepaalde positie of actieve pogingen tot sturing wordt zeer gewaardeerd door de gemeenten. Verder merkt de wethouder op dat er binnen de provincie nog steeds een ernstige 'verschotting' tussen de beleidsvelden is.

- *Voor de resultaten*

De resultaten stemmen zijn positief, er is nu een landschapsvisie en een beeldkwaliteitsplan, twee instrumenten die de gemeenten goed kunnen gebruiken bij het vormgeven van beleid. Op deze wijzen hanteren de gemeenten een eenduidig beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening. Dit maakt de integrale benadering concreet.

- *Mate waarin doelstelling gehaald is*

Koudijs onderschrijft de goede samenwerking in de gebiedscommissie. Het succes van de gebiedscommissie is het luisteren naar de belangen en beelden die in het gebied leven.

Koudijs merkt op dat de sterke identiteit van het gebied een belangrijke succesfactor is voor de gebiedsgerichte benadering. Dit maakte dat de betrokken partijen zeer gemotiveerd waren om tot oplossingen te komen die de kwaliteit van het gebied zouden verbeteren. In de commissie wordt goed naar elkaar geluisterd en is men tot nog toe altijd tot consensus gekomen.

Het waterschap

De heer De Jong vertegenwoordigde als hoogheemraad het Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden in de gebiedscommissie. Hij deed dat tot oktober 2003, sindsdien heeft hij een andere portefeuille in dagelijks bestuur van het waterschap en is hij in de gebiedscommissie opgevolgd door Van Keulen. De Jong ziet veel in de gebiedsgerichte benadering van het Langbroekerwetering gebied. "Het was nodig om samen een strategie uit te stippelen. De actoren staan op hun eigen terrein sterk maar de meerwaarde zit juist in het verbinden van de verschillende terreinen." Zonder gezamenlijk ingrijpen zou het gebied verloederen. Voor het waterschap heeft het gebied unieke eigenschappen door haar bijzondere ligging tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Rijn. Hierdoor is het gebied rijk aan kwelwater. Dit water is zeer schoon en biedt veel mogelijkheden voor natuur ontwikkeling. Ook voor de veehouderij heeft dit water meerwaarde bij de melkproductie.

- *Voor het proces*

Het waterschap ziet veel in de gebiedsgerichte benadering bij de inrichting van het landschap. Het is daarbij van belang om de belangen van de andere partijen goed in het oog te houden, en zo nodig in deze belangen te verplaatsen. Zonder de provincie was het proces niet op gang gekomen. Op de wijze waarop het proces is vormgegeven is alleen aan te merken dat het nog steeds lang duurt voordat er een beslissing wordt genomen en een project wordt uitgevoerd. Verder is het een vruchtbare manier van samenwerken en oplossingen construeren voor de diverse knelpunten in het gebied.

- *Voor de houding van de provincie*

De provincie Utrecht speelt in het project een dubbelrol, ze is regisseur en acteur tegelijk. De Jong is van mening dat het de provincie goed lukt om deze rollen te combineren. Het regisseren gebeurt subtiel. De provincie heeft een belangrijke functie bij het bewaken van de integraliteit op regionaal niveau. Daarnaast heeft ze geld beschikbaar voor de uitvoering van diverse projecten.

- *Voor de resultaten*

De resultaten tot nu toe zijn goed. Dit is volgens De Jong te danken aan de 'chemie van de groep', de vertegenwoordigers in de gebiedscommissie onderstreepten het belang om er samen uit te komen en wilden daar ook naar toe werken.

- *Mate waarin doelstelling gehaald is*

De doelstelling van de startnotitie in het algemeen is gehaald.

Een van de voordelen van de betrokkenheid van de vele partijen is dat het mogelijk is om een meerdere bronnen van geld aan te boren. De meeste actoren hebben toegang tot één of meerdere subsidieregelingen. De landbouw is drager van het landelijk gebied, dit is een onderwerp waar volgens De Jong een brede maatschappelijke discussie over gevoerd dient te worden. De vraag is

namelijk of de huidige vorm van landbouw in Nederland nog toekomst heeft, met de hoge grondprijzen, strenge productievoorschriften en vaak kleine schaal. Ook in de Langbroekerwetering met haar landelijke karakter speelt dit onderwerp.

Het Recreatieschap

Mevrouw Doorn heeft het recreatieschap Utrechtse Heuvelrug, Vallei- en Kromme Rijngebied vertegenwoordigd in de gebiedscommissie. Sinds kort is zij burgemeester in de gemeente Landerd in de provincie Noord-Brabant. Het recreatieschap is een samenwerking tussen de gemeenten van het inliggende gebied om de recreatiemogelijkheden in het gebied te bevorderen. Dit wordt gedaan door het gebied te verfraaien, door het verwerven van grond, maar ook door het maken van afspraken met grondeigenaren over vergoedingen voor het openstellen van terreinen voor recreanten.

- *Voor het proces*

Mevrouw Doorn beoordeeld het verloop van het proces als soepel. Dit is met name te danken aan de opzet van de uitvoering, de projectgewijze aanpak van het gebied. Ook heeft de voorzitter van de commissie een belangrijke rol vervuld bij het soepele verloop van het proces.

- *Voor de houding van de provincie*

De houding van de provincie wordt door mevrouw Doorn als goed beoordeeld, de provincie was aanwezig, en vervulde haar coördinerende taken goed. Dit bleek onder andere uit het feit dat de provincie veel moeite heeft gedaan om alle partijen betrokken te houden. Er ging een stimulerende werking uit van de provincie. De provincie stuurde niet actief. Ook het beschikbaar stellen van geld maakt dat de provincie haar taken serieus neemt en ook serieus wordt genomen door de andere partijen. De rol van de provincie is succesvol geweest omdat het haar gelukt is om draagvlak te creëren voor een gebiedsgerichte aanpak.

- *Voor de resultaten*

Ook voor de resultaten tot nu toe heeft mevrouw Doorn lovende woorden, ze plaatst echter wel de kanttekening dat zolang er geld beschikbaar is, er goede resultaten verwacht kunnen worden. Als er minder geld beschikbaar zou zijn of komen voorziet ze enige stagnatie in de voortgang.

- *Mate waarin doelstelling gehaald is*

De gebiedscommissie slaagt redelijk goed haar doelstellingen te verwezenlijken ze biedt een platform voor alle partijen om met elkaar te overleggen en activiteiten op elkaar af te stemmen.

De voorzitter

De heer Bunjes is voorzitter van de gebiedscommissie. In deze taak is hij verantwoordelijk voor de dialoog in commissie en met de commissie verantwoordelijk voor de integrale uitvoering van de maatregelen die in het uitvoeringsprogramma geformuleerd zijn.

- *Voor het proces*

Bunjes is positief over de open benadering van het proces door de provincie en de wijze waarop de andere actoren het oppakken. De actoren zien de meerwaarde van het gebiedsgericht nemen en uitwerken van maatregelen. Het Plan van Aanpak was en is leidend bij het nemen van besluiten. In de commissie is de betrokkenheid voor het gebied groot, dit uit zich in een hoog opkomstpercentage bij vergaderingen.

- *Voor de houding van de provincie*

De wijze waarop de provincie het proces heeft opgezet is zeer positief, wat als een belangrijke factor kan worden geïdentificeerd voor het succes van het project is de betrokkenheid van de provincie. Dit kwam met name tot uiting in de medewerkers met een goede gebiedskennis en

grote (persoonlijke) betrokkenheid bij het gebied. Bunjes stelt dat de afwezigheid van concrete maatregelen van de provincie een positieve uitwerking heeft gehad.

- *Voor de resultaten*

De resultaten van de commissie tot dusver zijn zeer positief. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de besproken zaken tot nu toe nog niet erg controversieel waren. In de toekomst zijn mogelijke knelpunten de financiering van projecten, als diverse betrokken partijen geen investeringen willen doen. Met name gemeenten krijgen in de toekomst een minder groot budget en zullen dan selectiever zijn bij het doen van investeringen.

- *Mate waarin doelstelling gehaald is*

De doelstelling zoals deze in de Startnotitie is geformuleerd, is zeer zeker geslaagd, er is sprake van een brede aanpak van problemen door betrokken actoren.

De verschillende actoren bevestigen dat zonder het initiatief van de provincie er weinig gebeurd zou zijn. De provincie is van groot belang geweest bij het initiëren en op gang houden van het proces in het Langbroekerwetering gebied.

Als succesfactor van de gebiedsgerichte benadering in het Langbroekerwetering gebied is het goed doortimmerde Plan van Aanpak waar alle actoren aan hebben bijgedragen te onderscheiden. Verder zijn de betrokken partijen zeer betrokken bij het gebied en daarom erg gemotiveerd om eventuele problemen en tegenstelling op te lossen. De grote betrokkenheid toont zich met name in identificatie van de actoren met het gebied, en het besef van de uniciteit van het gebied.

De terughoudende, doch betrokken opstelling van de provincie werd zeer gewaardeerd door de betrokken actoren. Maar ook de bijdrage namens provincie van de heer Manschot wordt door een aantal actoren geprezen, met name zijn betrokkenheid en beschouwende opstelling werden als zeer stimulerend ervaren.

5.3 De provincie Noord-Brabant

5.3.1 Beschrijving van het project

Reconstructie intensieve veehouderij op zandgrond

In de Wet Reconstructie Concentratiegebieden Intensieve Veehouderij 2002 (Reconstructiewet), is het doel van deze wet als volgt geformuleerd:

Een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden te bevorderen, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur. Dit gebeurt door de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval maatregelen en voorzieningen die leiden tot:

1. *Verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede teneinde de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen;*
2. *Verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap; en*
3. *Verbetering van de kwaliteit van milieu en water.*

Naar aanleiding van de reconstructie wet heeft de provincie Noord-Brabant twee plannen opgesteld om deze wet toe te snijden op de Brabantse situatie. De grens van de reconstructiegebieden, zoals deze door de wet zijn vastgesteld, maakt dat het westelijk deel van de provincie niet tot deze reconstructiegebieden behoren met als gevolg dat de wet daar niet van toepassing is. De provincie Noord-Brabant heeft echter geconstateerd dat de gebieden eigen problemen ten aanzien van water, natuur, landbouw en landschap kennen. Dit is de reden dat er voor dit deel ook een plan is opgesteld, *De hand aan de ploeg*, met als doel revitalisering van het landelijk gebied (Provincie Noord-Brabant, 2001).

Het deel van Brabant dat onder de reconstructiewet valt, is opgedeeld in zeven reconstructiegebieden. In het koepelplan heeft de provincie haar ambities ten aanzien van de reconstructie verwoord in ongeveer 160 doelstellingen. Deze ambities liggen in het verbeteren van de omgevingskwaliteit. De provincie hecht daarbij waarde aan duurzaam gebruik van de beschikbare ruimte en tracht dit te bewerkstelligen door het vaststellen van structuren die de sociaal-economische dynamiek kunnen sturen. Het instrument dat de reconstructie wet daarvoor aanreikt is het instellen van drie verschillende zones voor de ontwikkeling van landbouw. In extensiveringszones dient na afloop van de reconstructiewet geen intensieve veehouderij meer aanwezig te zijn. In Verwevingszones mogen veehouderijbedrijven binnen zekere grenzen worden uitgebreid. Landbouwbedrijven die verplaatst moeten worden zullen naar ontwikkelingsgebieden gaan, in deze gebieden is –ook binnen grenzen– ruimte voor landbouw.

Naast de ambities van de provincie ten aanzien van het omgevingskwaliteit wil de provincie de economische dynamiek in het landelijk gebied versterken, hiermee bedoelt ze te zeggen dat er aandacht besteed moet worden aan de verbetering van het economisch klimaat en de infrastructuur van de reconstructiegebieden.

Zoals hierboven reeds vermeld zijn er zeven reconstructiegebieden, Baronie, Boven-Dommel, Beerze Reusel, De Peel, Maas & Meierij, Meierij en Peel & Maas. Daarnaast zijn door de provincie zelf twee aansluitende gebieden benoemd die niet onder de Reconstructiewet vallen, namelijk Wijde Biesbosch en Brabantse Delta. Per reconstructiegebied is er een reconstructiecommissie die het koepelplan en daarmee de reconstructiewet tracht uit te werken. Dit wordt gedaan door het opstellen van een reconstructieplan. Begin 2004 dienen de reconstructiecommissies het conceptplan af te hebben en als advies ter goedkeuring aan de Provinciale Staten en de ministers van VROM en LNV voor te leggen.

Beschrijving van De Baronie

Het reconstructiegebied De Baronie is ongeveer 55.000 hectare groot en bestaat uit de gemeenten Baarle-Nassau, Alphen-Chaam, Gilze en Rijen, Zundert en Rucphen en Breda (m.u.v. Prinsenbeek en Teteringen). Het gebied telt 2.604 agrarische bedrijven. Wat natuur betreft kenmerkt De Baronie zich door een beekdallandschap met graslanden, hooilanden en kleine landschapselementen. Belangrijke natuurbeken zijn 't Merkske, De Strijbeekse Beek, het Chaamse bekenstelsel, De Bavelsche Leij, De Mark, De Hazeldonkse Beek en De Bijloop. Daarnaast zijn er hoge zandruggen met cultuurgronden, bossen en heide (Provincie Noord-Brabant, 2003a).

In tegenstelling tot het Oosten van Noord-Brabant is de intensieve veehouderij in De Baronie minder sterk vertegenwoordigd. Met name in het westen van het gebied speelt de tuinbouw- en boomteeltsector een zeer belangrijke rol. In het oosten van het gebied heeft de rundveehouderij, varkenshouderij en kalverhouderij de overhand in het agrarisch grondgebruik. Door de aanwezige landschappelijk en cultuurhistorische kwaliteiten beschikt het gebied over ruime mogelijkheden voor toerisme en recreatie (Provincie Noord-Brabant, 2003a). Figuur 5.1 geeft de ligging van de Baronie in de provincie weer.



Figuur 5.2 Ligging van het gebied De Baronie in Noord-Brabant

Bron: Startnotitie mer De Baronie

5.3.2 De regierol van de provincie

De provincie stelt dat ze de problemen in het landelijk gebied niet alleen vanuit het provinciehuis kan oplossen. Dit is de reden dat er gekozen is voor een regionale aanpak en voor intensieve samenwerking met alle betrokken partijen. In de zeven reconstructiegebieden en de twee overige gebieden gaan breed samengestelde commissies aan de slag om de hoofdlijnen, zoals die in het koepelplan "Reconstructie aan zet" en in de nota "Hand aan de ploeg" zijn geformuleerd voor hun gebied uit te werken. Bij het uitvoeren van de revitalisering van het landelijk gebied ziet de provincie voor zich een taak bij de ondersteuning van commissies, bij het verwerven van fondsen en subsidies voor de reconstructie- en gebiedsplannen en bij het integreren van de revitalisering met andere provinciaal beleid. In deze ondersteunende rol heeft de provincie voldoende mogelijkheden om te sturen, zij bezit immers vele middelen, in de vorm van mankracht en kennis.

Voor het succesvol maken van de revitalisering onderscheidt de provincie Noord-Brabant drie kritische factoren (Provincie Noord-Brabant, 2003b):

1. Geld, het rijk, de provincie en waterschappen stellen extra budget beschikbaar voor de uitvoering van de reconstructieplannen
2. Regels en wetten die werkbaar zijn. De integrale aanpak van revitalisering stuit vaak op een niet werkbare stapeling van allerlei regels (verg. Boer en Croon Process Managers, 2002).
3. Efficiënte uitvoering van beleid. De provincie stelt dat voor een effectieve uitvoering van beleid een aanzienlijke ontschotting nodig, niet alleen bij het de rijksoverheid, ook bij de regionale overheden. In dit verband wordt er gesproken van het belang van een Investeringsbudget Landelijk Gebied op Rijksniveau waaraan nieuwe en sterk verbeterde afspraken worden gemaakt tussen rijk en provincie over de aansturing van gebiedsgericht beleid. De provincie denkt op regionale schaal te komen tot regionale fondsen, waarin alle partijen deelnemen. Op deze wijze ontstaat er een eenvoudige financieringsstructuur.

Financiering

Hoewel het geen direct onderwerp van dit onderzoek is, is het toch te belangrijk om aan de financiering van de projecten voorbij te gaan. Vaak is er na lang onderhandelen een gezamenlijk besluit genomen, maar komt het niet tot uitvoering bij gebrek aan een deugdelijke financiering. Kort iets over de kosten van de revitalisering in Noord-Brabant.

De totale kosten worden geraamd op ongeveer € 2 miljard. Hiervan wordt ongeveer € 700 miljoen betaald door de provincie, € 800 miljoen door het rijk en de verwachting is dat deze investeringen van overheidswege voor € 800 miljoen aan private investeringen genereren. Ook dragen de andere betrokken actoren, met name waterschap en gemeenten een deel van de financiële lasten. Elk ongeveer 10 % van de totale kosten.

Organisatie van de reconstructiecommissie Baronie

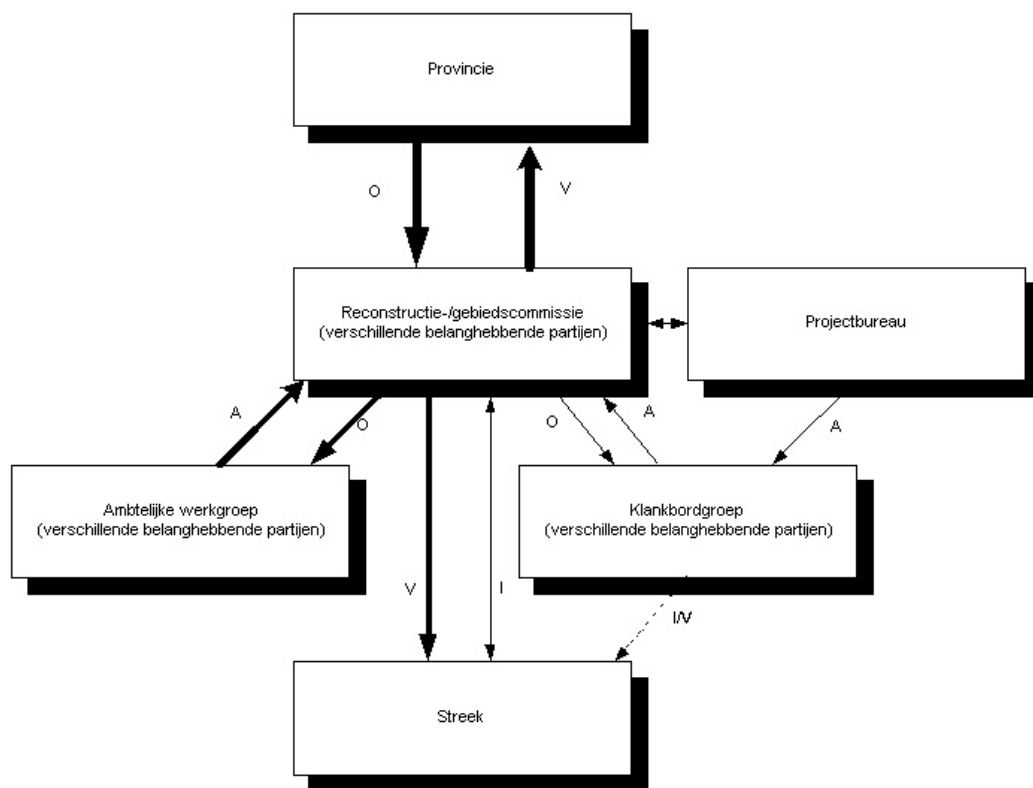
In de reconstructiecommissie zitten vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw- en natuurorganisaties, maar ook vertegenwoordigers van de recreatiesector en het bedrijfsleven. Rijk en provincie zitten als adviseur in deze commissies. Om meer inwoners bij de planvorming te betrekken zijn er klankbordgroepen ingesteld. Zij praten mee over de toekomstige inrichting vanuit een lokaal perspectief. Kortom, input van onderop.

Ter voorbereiding van de besprekingen van de reconstructiecommissie is er de ambtelijke werkgroep. Deze bespreekt twee weken voor de vergadering van de reconstructiecommissie de vergaderstukken. De adviezen van de ambtelijke werkgroep worden verwerkt in de stukken voor de reconstructiecommissie. Daarnaast is er ook tijd om uitgebreider dan in de reconstructiecommissie bij teksten en mogelijke details stil te staan (Reconstructiecommissie, 2003). De reconstructiecommissie staat onder leiding van een voorzitter. Hoewel deze voorzitter aangesteld is door de provincie om samen met de projectleider van de provincie de voortgang van het conceptplan en de dialoog in de reconstructiecommissie te bewaken wordt de voorzitter geacht onafhankelijk te zijn. Hij stelt zich ook op deze wijze op en verklaarde dat alle oplossingsrichtingen bespreekbaar zijn zolang deze maar te 'verkopen' zijn aan de provincie.

Voor het ontwikkelen van ideeën op sociaal-economisch gebied, zijn in de meeste regio's sociaal-economische platforms opgericht. In deze platforms zitten gemeenten, Kamer van Koophandel, arbeidsvoorziening, Rabobank, ZLTO en andere relevante partijen. Zij werken in opdracht van de reconstructie- en gebiedscommissies. Het bovenstaande is schematisch weergegeven in figuur 5.3.

Doelstelling van de reconstructiecommissie:

De reconstructiecommissie ingesteld met als doel een gebiedsgericht reconstructieplan op te stellen waar de eisen, die de provincie heeft gesteld aan de inrichting van het landelijk gebied, in verwerkt zijn.



Legenda

A= Advies I= Informeren O= Opdracht V= Verantwoording. De intensiteit van de relaties en de taken van verschillende actoren in het proces zijn aangegeven met de dikte van de pijlen. Hoe dikker de pijl is hoe intenser de relatie of taak is.

Figuur 5.3 Reconstructie, organisatiestructuur per gebied

Bron: Reconstructiecommissie De Baronie Jaarverslag 2002

De taak van de klankbordgroepen luidt als volgt:

- Advisering over de ligging van de integrale zonerings
- Advisering over projecten en maatregelen.

De samenstelling van de klankbordgroepen is afgestemd op de deelnemende organisaties in het reconstructieproces. In diverse interviews is naar voren gekomen dat de klankbordgroepen slecht functioneren. De reden hiervoor is dat een klankbordgroep alleen waardevol is als het een unaniem advies uitbrengt. De idee was om besluiten en overeenkomsten in de gebiedscommissie ook op een lager niveau, dicht bij de burger, te verankeren in een overlegplatform. De praktijk van de klankbordgroepen is dat ze zelden een unaniem advies geven en daarmee niet de waarde voor de reconstructiecommissie hebben die de provincie voor ogen stond.

5.3.3 De waardering van de actoren

In deze paragraaf worden kort de standpunten van de diverse actoren in de gebiedscommissie beschreven. Dit gebeurt aan de hand van de antwoorden op de, in bijlage 2 bijgevoegde, interview vragen. Per actor wordt getracht een antwoord te formuleren op de volgende vier aspecten. 1)

waardering voor het proces; 2) waardering voor de houding van de provincie; 3) waardering voor de resultaten en 4) doel van de reconstructiecommissie volgens de actor.

De gemeente

In de reconstructiecommissie zitten vertegenwoordigers van de zes betrokken gemeenten. De heer Van Tilburg is wethouder in de gemeente Zundert. De gemeente ziet veel kansen voor de reconstructie. Vanwege de integrale benadering zijn er mogelijkheden om naast de reconstructiedoelen andere projecten in het landelijk gebied te verwezenlijken. Deze projecten kunnen dan in het kader van de reconstructie medegefinancierd worden door het rijk en of provincie. Voorbeeld hiervan is de aansluiting van woningen in het buitengebied op het riool. Dit is een kostbare zaak, maar in het kader van de revitalisering van het Brabantse landelijk gebied is er geld om dit te realiseren.

De wethouder benadrukt dat in het kader van de reconstructie het belangrijk is om perspectief te bieden aan de bewoners van het buitengebied, met name de agrarisch ondernemers. Het is reëel om van agrariërs hun bijdrage te vragen als ze in staat zijn te leveren. Of zo als Van Tilburg het uitdrukt: “eerst de boterham, dan het tuintje”.

Van de provincie verwacht de gemeente stimulerend beleid, niet alleen ten aanzien van de natuur, maar ook ten aanzien van agrarische bebouwing, en vrijkomende agrarische bebouwing. De gemeente zou graag zien dat het, binnen bepaalde kaders, mogelijk is om flexibeler met bestemmingen in het buitengebied om te gaan.

- *Voor het proces*

Van Tilburg is van mening dat het proces waarin tot een concept reconstructie plan gewerkt moet worden te zwaar is opgetuigd. De klankbordgroepen functioneren niet en roepen de vraag op of het wel reëel is om iedereen de mogelijkheid te geven om zijn zegje te doen. Anderzijds constateert Van Tilburg dat de reconstructie totaal niet ‘leeft’ bij de bevolking. Meer communicatie over de op stapel staande veranderingen zou goed zijn.

- *Voor de houding van de provincie*

De provincie heeft zich niet neutraal opgesteld. In het proces zijn twee ‘kampen’ te onderscheiden, enerzijds zijn er de gemeenten, waterschappen en de ZLTO, anderzijds zijn er de provincie Noord-Brabant en de BMF. De provincie staat niet neutraal in het geheel. De provincie vult haar rol als trekker van het project niet daadkrachtig in, Van Tilburg zou het waarderen me een 6.

- *Voor de resultaten*

Van Tilburg is tevreden over de resultaten tot nu toe, maar merkt op dat het tot nu toe gespeeld heeft op een abstract niveau. Niemands belangen werden direct geraakt. Straks als op perceelniveau besloten wordt over de inrichting en het voor iedereen concreet wordt wat er staat te gebeuren, zal het nog moeilijk worden om resultaten te boeken.

- *Mate waarin de doelstelling van de reconstructiecommissie gehaald is*

Dat is nu nog moeilijk te zeggen, er is nog geen concept reconstructieplan.

Van Tilburg noemde als voordeel van de reconstructie dat het zaken die op stapel stonden in het landelijk gebied nu aanpakt. Het schaalniveau van de reconstructie biedt hiervoor ook de mogelijkheden. Een alternatief voor de reconstructie zou het opstellen van grove beleidslijnen door de provincie voor heel Brabant. Deze lijnen kunnen vervolgens door de gemeente, geassisteerd door de provincie worden ingevuld.

Het waterschap

J. Coppens is lid van het dagelijks bestuur van het Waterschap Mark en Weerijs. Het waterschap zoekt in het Baronie gebied bergingsmogelijkheden voor water. Als er veel neerslag is stroomt het

water in de regio naar het laagste punt. Dat is de stad Breda. Het reconstructieproces biedt voor het waterschap mogelijkheden om haar doelstellingen, met name ten aanzien van waterberging, te verbinden aan andere belangen.

- *Voor het proces*

De reconstructie was noodzakelijk, met name voor boeren was de ruimte door stank- en geluidswetten al beperkt. De inrichting van het proces is naar mening van het waterschap goed, de provincie geeft duidelijk kaders aan en faciliteert goed. De klankbordgroepen hebben meerwaarde op het gebied van bewustwording van de op til staande veranderingen, voor het proces zelf hebben de groepen weinig waarde. De oorzaak hiervoor is dat er zelden een unaniem advies van hen afkomstig is.

- *Voor de houding van de provincie*

Coppens stelt dat de provincie sturend aanwezig is in het reconstructieproces. Deze sturing is noodzakelijk en ziet Coppens daarom als positief. Het waterschap ziet de provincie als partner bij het realiseren van haar doelstellingen

- *Voor de resultaten*

De resultaten van het proces geven hoop, het is de enige manier om tot inrichting te komen van het buitengebied. Coppens benadrukt het belang om aan het gebied te laten zien dat het 'gepraat' er toe doet en dat het met de reconstructie serieus is. Dit moet door concrete projecten te realiseren.

- *Mate waarin de doelstelling van de reconstructiecommissie gehaald is*

De doelstelling is nog niet gehaald, er is nog geen concept reconstructieplan.

De ZLTO

De heer J. Martens vertegenwoordigt de Zuidelijke Landbouw en Tuinders Organisatie (ZLTO) in het proces. Zijn mening over het platteland is dat er iets moest gebeuren, hij doelt daarmee op het reconstructieproces. Omdat de problemen in het landelijk gebied erg breed zijn en een aantal beleidsvelden omvatten: water, recreatie, landbouw en natuur is de enige aanpak die succesvol kan zijn deze brede aanpak. Naast deze ontwikkeling vanuit het rijk ziet Martens ook dat gemeenten verantwoordelijkheid nemen voor het buitengebied, dit blijkt onder andere door de steun aan agrarische ondernemers.

- *Voor het proces*

Martens was positief over het proces, over de klankbordgroepen was hij minder goed te spreken. Martens erkent het belang van het geven en nemen in een proces als het opstellen van het reconstructieplan. Voor de provincie ziet Martens de taak voor het verbinden van boeren- en milieubelangen, en overeenstemming tussen deze belangen te faciliteren. In het proces acht Martens het van groot belang dat de vertegenwoordigers van de partijen zich kunnen inleven in de standpunten van andere actoren.

- *Voor de houding van de provincie*

De provincie stelde zich op als behartiger van de belangen van natuur en milieu. Martens mist bij de provincie de aandacht voor de zogenaamde economische dragers van het gebied. Deze wensen de mogelijkheid om zich te ontwikkelen, binnen zekere kaders. Martens constateert ook dat de provincie zich niet flexibel opstelt. Bijvoorbeeld bij het vaststellen van de Ecologisch Hoofdstructuur (EHS). Als die vastgesteld is en het achteraf praktischer is om deze enigszins te verschuiven is dit niet meer mogelijk.

- *Voor de resultaten*

De milieubeweging is volgens Martens zeer eenzijdig gericht op het realiseren van natuur, dit maakt het moeilijk om tot brede afspraken te komen. Tot nu toe zijn er nog weinig concrete keuzes gemaakt, maar de tijdsdruk werkt zeer stimulerend.

- *Mate waarin de doelstelling van de reconstructiecommissie gehaald is*
Martens stelt dat in het concept reconstructieplan ongeveer 70% gehaald zal worden van de oplossingen die in theorie gehaald zou kunnen worden

De BMF

De Brabantse Milieufederatie heeft een geheel eigen kijk op de gang van zaken, vooral in vergelijking met de andere genoemde actoren. De vertegenwoordiger van deze organisatie, de heer Verdaasdonk, noemde dat hij de sturing van de provincie miste. "De provincie stelt een koepelplan op met haar ambities en doelstellingen en vervolgens laat ze het gebied er over meepraten over oplossingsrichtingen met als resultaat dat er weinig over blijft van haar oorspronkelijke doelen." De uitgangspunten van het koepelplan werden op een geheel eigen wijze door de reconstructiecommissie geïnterpreteerd. Anderzijds wees Verdaasdonk ook op de onevenwichtige vertegenwoordiging van belangen in de gebiedscommissie. Een lange tijd was het zo dat het merendeel van de personen in de reconstructiecommissie zich genoodzaakt voelde haar te identificeren met de belangen van de boeren. Vertegenwoordigers van gemeenten en waterschappen sprongen regelmatig in de bres voor de boeren en wilden nog wel eens vergeten dat ze meer belangen vertegenwoordigden dan alleen het belang van de overwegend agrarische achterban. En bovendien een groep die reeds zijn eigen vertegenwoordiging in de reconstructiecommissie had.

- *Voor het proces*

Verdaasdonk onderschrijft de noodzaak van de reconstructie. De uitvoering daarvan middels een gebiedsgerichte benadering, waarbij de integrale aanpak van problemen voorop staat heeft zeker voordelen. Het nadeel blijft echter het gebrek aan duidelijkheid over de financiering. Ook ervoer Verdaasdonk het ontlopen van het maken van keuzes ten aanzien het gebruik van de ruimte.

In de procesgang waren er mogelijkheden om spijkers met koppen te slaan, maar het momentum vervloog door het verzoek van de ZLTO om een feitenonderzoek naar de ernst van de problematiek.

- *Voor de houding van de provincie*

Om dit te voorkomen had de provincie duidelijke kaders moeten stellen, en de partijen aan deze kaders moeten houden. Verdaasdonk onderscheidt de gemeenten als kritische succesfactoren en dienen ondersteuning te krijgen van de provincie. Maar dit gebeurt niet. Het beeld dat Verdaasdonk heeft bij de provincie is ambtelijk, wispelturig, gebrekkig interne coördinatie.

- *Voor de resultaten*

In het proces zijn de belangen van *de* burger niet evenredig vertegenwoordigd, en heeft de provincie de regie teveel uit handen gegeven. De projectleider van de provincie en de voorzitter stellen zich in dienst van het gebied. Op deze manier is komt de provincie in een spagaat tussen de wensen van het gebied en de ambities in het koepelplan. Men mag echter niet stellen dat dit het einde is van de interactieve besluitvorming, het vergt echter bestuurlijke moed, visie en daadkracht om burgers te activeren. De enige partij die een echte visie heeft ten aanzien van het landelijk gebied is het CDA, maar deze is volgens Verdaasdonk enigszins gekleurd en gedateerd.

- *Mate waarin de doelstelling van de reconstructiecommissie gehaald is*

De BMF is van mening dat de doelstelling van reconstructie maar deels gehaald zal worden. Met een actievere opstelling van de provincie was er meer mogelijk geweest.

Verdaasdonk signaleert een gebrek aan commitment aan het gebied en de problematiek bij de betrokken partijen, weinig partijen voelen zich verantwoordelijk voor het geheel. De Baronie valt uit elkaar langs de gemeentegrenzen. Het alternatief is het opstellen van een Robuust Ruimtelijke

Raamwerk door de provincie waaraan niet te tornen valt. In dit raamwerk liggen in grote lijnen de functies van de ruimte vast. Binnen dit kader hebben de lagere overheden de vrijheid om zelf invulling te geven aan de ruimte.

De voorzitter

De heer Van Weel vindt de reconstructiewet een stap in de goede richting om in Nederland iets gerealiseerd te krijgen op het terrein van ruimtelijke ordening, waar lange inspraak en ontwikkelingsprocedures maken dat er veranderd. De laatste decennia heeft de burger te veel instrumenten gekregen om inspraak uit te oefenen op de besluitvorming en daarbij veelal het algemeen belang dwars gezeten. Het goede aan de reconstructie is het wettelijke kader met een vastgelegd tijdspad, nadeel is dat er weinig instrumenten zijn om commitment om medewerking af te dwingen. Ook is de reconstructiewet tegenstrijdig. Van Weel noemt als voorbeeld de mer-procedure, de wettelijke termijn voor deze procedure is langer dan de termijn waarbinnen de eerste stappen van de reconstructie gezet moeten zijn. Echter dit kan niet zonder mer-procedure. Van Weel benadrukte de waarde van de factor mens in een proces van samenwerking. Als mensen met elkaar door één deur kunnen, is de oplossing nabij. Het is als voorzitter van belang om mensen te laten inzien dat ze van elkaar afhankelijk zijn om de doelstelling te realiseren.

Ook noemt Van Weel het gebrek aan durf om risico's te nemen door politici. Van Weel constateert dat politici vaak hun carrière proberen veilig te stellen. Dit uit zich vaak in behoudende keuzes en weinig vernieuwende voorstellen.

- *Waardering voor het proces*

Van Weel waardeert het proces positief.

- *Waardering van de houding van de provincie*

Van Weel spreekt waardering uit voor de benadering van de provincie om het plan 'van onderop' te organiseren. Ook de openheid van de provincie om open te staan voor plannen uit de regio die afwijken van het koepelplan, mits goed onderbouwd, getuigt van een provincie die neutraal in het proces staat.

- *Waardering van de resultaten*

De tot nu toe behaalde resultaten stemmen positief, gezien de veelheid van belangen waar rekening gehouden moet worden.

- *Mate waarin de doelstelling van de reconstructiecommissie gehaald is*

Het doel nu is het opstellen van het concept reconstructieplan om het voor te leggen aan Provinciale Staten en de ministers van VROM en LNV. Deze doelstelling is nog niet gehaald, begin 2004 moet het conceptplan overhandigd worden aan de Provinciale Staten.

In het algemeen komt in deze beschrijving van de Baronie naar voren dat er in het gebied ernstige tegenstellingen zijn tussen de mensen die het milieu en de natuur vertegenwoordigen en mensen die zakelijke belangen voorop hebben staan, zoals de agrarisch ondernemers in het gebied. Hoewel beide partijen zeggen begrip te hebben voor elkaars standpunt en zeggen te begrijpen dat het geven en nemen is in het proces om aan het einde van het proces de minnen tegen de plussen weg te kunne strepen met als een positief eindresultaat. Ondanks deze woorden tekent zich het beeld af dat de partijen in het proces strategisch gedrag vertonen om het onderste uit de kan te halen. De aanwezigheid van strategisch gedrag ondermijnt het vertrouwen dat partijen in elkaar hebben, dit heeft als resultaat dat er veel energie en tijd gestoken moet worden om de partijen rond de tafel te houden.

Ook de tegenstelling agrarisch ondernemen en water is een issue evenals water en bebouwing. De oplossingen voor deze knelpunten is echter beter te overzien, omdat het waterschap middelen heeft

om dit te realiseren. Daarnaast leeft bij alle actoren het gevoel 'iets' te moeten doen aan wateroverlast en verdroging.

Deze casus beschrijving van de Baronie bevestigt de conclusie van de Raad voor het Landelijk Gebied (2003). Deze luidt dat alle partijen het eens zijn over de noodzaak tot ingrijpen, maar de condities en de aanpak laten de wensen over. De partijen het namelijk onderling oneens over de vraag of volstaan kan worden met een beperkte ingreep of dat de zaak grondiger moet worden aangepakt. Kortom er is voldoende draagvlak voor de reconstructie, de partijen zijn er echter niet over eens wat het kernprobleem is en wat de beste aanpak is om dit probleem op te lossen.

5.4 Overzicht van de twee casus

De voorgaande paragrafen worden in de onderstaande schema's samengevat. In schema 5.1 worden de kenmerken van de twee casus naast elkaar gezet.

| | Provincie Utrecht | Provincie Noord-Brabant |
|----------------------------------|---|---|
| Gebied | Langbroekerwetering gebied | Reconstructiegebied de Baronie |
| Proces | Waarborgen integrale uitvoering van gebiedsgerichte maatregelen | Uitvoering reconstructiewet door het opstellen van een reconstructieplan, moet begin 2004 gereed zijn |
| Resultaat | Betrokken actoren zijn actief in gesprek en stemmen beleid op elkaar af | Actoren zijn in gesprek, nog geen conceptplan |
| Wijze van sturing door provincie | interactief netwerkmanagement | hiërarchische opstelling in een netwerk |

Schema 5.1 Kenmerken van de twee casus

Het doel van het proces en de waardering van de actoren voor de sturing van de provincie in dit proces wordt samengevat in schema 5.2 voor het Langbroekerwetering gebied en in schema 5.3 voor de reconstructie in de Baronie. Deze samenvatting wordt gedaan door de uitspraken van de actoren ten aanzien van de vier aspecten te waarderen op een schaal van 5 stappen, waarvan de middelste 'neutraal' is.

| Langbroekerwetering | Gemeenten | Waterschap | Recreatieschap | Voorzitter |
|---|--------------------------|-----------------|----------------------|-----------------|
| Waardering voor het proces | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> |
| Waardering voor de houding van de provincie | <i>gematigd positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> |
| Waardering voor de resultaten | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> |
| Mate waarin de doelstellingen van het proces worden gehaald | <i>redelijk hoog</i> | <i>hoog</i> | <i>redelijk hoog</i> | <i>hoog</i> |

Schema 5.2 Perceptie van de actoren in de gebiedscommissie voor het Langbroekerwetering gebied

| Baronie | Gemeenten | Waterschap | ZLTO | BMF | Voorzitter |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--|---------------------------------|
| Waardering voor het proces | <i>neutraal</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> | <i>positief</i> |
| Waardering voor de houding van de provincie | <i>neutraal</i> | <i>positief</i> | <i>negatief</i> | <i>negatief</i> | <i>positief</i> |
| Waardering voor de resultaten | <i>positief</i> | <i>gematigd positief</i> | <i>neutraal</i> | <i>neutraal</i> | <i>positief</i> |
| Mate waarin de doelstellingen van het proces worden gehaald | <i>nog niet vast te stellen</i> | <i>nog niet vast te stellen</i> | <i>nog niet vast te stellen</i> | <i>nog niet vast te stellen, maar zal niet erg hoog zijn</i> | <i>nog niet vast te stellen</i> |

Schema 5.3 Perceptie van de actoren in de reconstructiecommissie de Baronie

In de beschrijvingen van de casus komt naar voren dat in beide gebieden bij alle actoren het gevoel leefde dat er verandering moest komen in de wijze waarop beleid in het landelijk gebied vorm krijgt. Alle actoren waarderen de stappen die de provincies nemen in de richting van de direct bij het landelijk gebied betrokken partijen.

In het algemeen valt op dat in Utrecht het proces door de provincie open is ingestoken en dat de betrokken actoren met elkaar hebben afgesproken wat er van elkaar verwacht mag worden om de gezamenlijke doelstelling te realiseren. In Noord-Brabant heeft de provincie van het rijk middels een wet reconstructiedoelen gekregen, de provincie heeft deze doelen gekoppeld aan andere doelen in het landelijk gebied en vervolgens zeven commissies ingesteld om deze doelen gebiedsgericht te verwezenlijken. Omdat de doelstellingen in Brabant al door de provincie geformuleerd waren verschilt het proces fundamenteel met benadering die gebruikt is in het Langbroekerwetering gebied.

Merkwaardig is dat de actoren in het Langbroekerwetering gebied weinig suggesties ter verbetering aandragen, maar dat in de Baronie een aantal actoren de suggestie doet om sturing door de provincie vorm te geven door het stellen van duidelijke kaders waarbinnen per gebied de vrijheid bestaat een eigen invulling te geven. De bemoeienis van de provincie op het gemeentelijke niveau worden niet erg gewaardeerd door de betrokken actoren. De provincie wordt in Brabant veel meer gezien als de bestuurslaag die op regionaal niveau verbindend kan en moet werken, door de samenhang tussen regio's te bewaken.

Verder valt in de bovenstaande schema's op dat in het Langbroekerwetering gebied iedereen positief is over het functioneren van de gebiedscommissie en de rol die de provincie in deze commissie vervult. In de Baronie is het opmerkelijk dat de beide partijen die recht tegenover elkaar staan de rol van de provincie negatief waarderen. De ZLTO vindt dat de provincie te veel de kant van het milieu en de natuur kiest. De BMF daarentegen constateert dat de provincie niet waar maakt wat ze zich zelf in een koepelplan ten doel stelt. Deze negatieve waardering van de opstelling van de provincie door beide partijen is gelegen in de perceptie van de ZLTO dat de provincie haar prioriteiten heeft liggen bij natuur en milieu. En de BMF die het beeld van de provincie, met name van de bestuurders, heeft dat ze de belangen van de boeren onevenredig zwaar laat wegen in haar beslissingen.

In het volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op mogelijke relaties tussen waardering voor de provincie en de resultaten van sturing.

6 Analyse

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is beschreven hoe de praktijk van sturing door de provincie in het Langbroekerwetering gebied in Utrecht en het gebied Baronie in Noord-Brabant er uit ziet. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de verschillende actoren de verschillende vormen van sturing waarderen. Daarna volgt een analyse van de relatie tussen de wijze van sturing en de waardering van deze vorm van sturing door de betrokken actoren. Vervolgens wordt het verband tussen de wijze van sturing door de provincie, de waardering voor sturing en de resultaten van de sturing en geanalyseerd. In paragraaf 6.3 worden de resultaten van de analyse verwoord. In de laatste paragraaf worden de bevindingen van de analyse vertaald naar de praktijk van deelstroomgebiedsvisies.

6.2 Sturing, resultaten en waardering

6.2.1 Typering van de wijze van sturing door de provincies

In hoofdstuk twee zijn de verschillende wijzen van sturing die voor de overheid mogelijk zijn besproken. Ruwweg zijn er drie soorten sturing te onderscheiden, deze worden weergegeven in schema 2.2. De twee casus worden geanalyseerd met de beleidsnetwerkbenadering, waarin de overheid één van de actoren in een beleidsveld is. De opstelling van de overheid als één van de actoren kan echter verschillend zijn. In hoofdstuk 2 wordt de indeling tussen een hiërarchische en een interactieve opstelling in het netwerk van actoren gemaakt. Om vast te stellen welke wijze van sturen door de provincie gedaan wordt, wordt gekeken naar de toepassing van sturingsinstrumenten. In het algemeen onderscheidt men in de bestuurskunde drie soorten sturingsinstrumenten: de juridische, de economische en de communicatieve. In dit onderzoek wordt gesteld dat een hiërarchische opstelling in het netwerk gepaard gaat met de toepassing van juridische instrumenten en dat de interactieve opstelling zich kenmerkt door het instrument communicatie. Economisch instrumenten zijn bij beide wijzen van sturing in te delen.

Provincie Utrecht

De vorm van sturing die door de provincie Utrecht is toegepast is met name gebaseerd op communicatieve instrumenten. De provincie vraagt aan andere betrokken partijen hoe ze de toekomst van het gebied zien en hun rol daarin. Verder draagt de provincie er zorg voor dat de communicatie tussen de betrokken partijen mogelijk is door bijeenkomsten te faciliteren. Ook het economische instrument wordt gebruikt: er is geld beschikbaar voor projecten. Op de achtergrond speelt ook het juridische instrument, de provincie heeft het ministerie van Landbouw gevraagd om het gebied aan te wijzen als landinrichtingsgebied. Dit maakt het mogelijk om de landinrichtingswet toe te passen in het gebied. Dit is een juridisch instrument.

De sturing van de provincie Utrecht in het Langbroekerwetering gebied laat zich, op basis van hoofdstuk twee en vijf indelen in een interactieve wijze van sturing.

Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft de uitvoering van de reconstructiewet gebiedsgericht aangepakt. De regio staat centraal in de revitalisering van het landelijk gebied. Ondanks deze gebiedsgerichte aanpak heeft de reconstructie van de zandgebieden een sterk juridisch kader. In de reconstructiewet zijn

diverse beleidsdoelen geformuleerd en gekoppeld aan een termijn. Dit is terug te zien in de vormgeving van het reconstructieproces. De reconstructiecommissie krijgt een kader waarbinnen zij dient te opereren, namelijk de doelen zoals die geformuleerd zijn in het koepelplan, en gaat er vervolgens gebiedsgericht mee aan de slag. Van de sturingsinstrumentenfamilies zijn de juridische en economische instrumenten duidelijk te onderscheiden en met elkaar verweven. De provincie heeft van het rijk in de reconstructiewet een duidelijk wettelijk kader mee gekregen. Om dit wettelijk kader te verwezenlijken is er door het rijk en de provincie geld beschikbaar gesteld. Het communicatie-instrument is getracht te gebruiken door het instellen van klankbordgroepen, maar ook nieuwsbrieven en websites zijn in het leven geroepen. Diverse actoren zetten in de interviews vraagtekens bij de effectiviteit van deze middelen. Hoewel de provincie Noord-Brabant getracht heeft het reconstructieproces interactief vorm te geven, zijn de doelen op hiërarchische wijze tot stand gekomen. De provincie Noord-Brabant heeft in het netwerk van actoren een duidelijke visie, ingegeven door een wettelijk kader, neergelegd. Bij de uitvoering van deze visie gelden wettelijk vastgestelde normen en kan de provincie zich beroepen op de wetgeving. De wijze van sturing door de provincie wordt daarom in dit onderzoek gekwalificeerd als hiërarchisch.

De vraag dient echter gesteld te worden of deze conclusie juist is op basis van ervaringen van de betrokken actoren. Dan kan geconcludeerd worden dat de toepassing van juridische instrumenten erg kort door de bocht is om hiërarchische sturing te duiden. Hiërarchische sturing is veelal een subtiel gebeuren waarbij enerzijds het inzetten van pressiemiddelen niet wordt geschuwd en anderzijds de ruimte wordt gelaten voor argumenten en een dialoog, een interactieve benadering. Het handelen van de overheid ligt tussen deze twee uitersten en is zelden in te delen als zuiver hiërarchisch of zuiver interactief. De keuze voor een wijze van sturing zal veelal bepaald worden door de kansen op het beste resultaat.

Om het aspect hiërarchische sturing in de Baronie beter te analyseren worden de conclusies van paragraaf 2.3.5 gebruikt. In deze paragraaf wordt geconcludeerd dat bij de analyse van hiërarchie de volgende aspecten van belang zijn:

1. de aanwezigheid van de paradoxen van hiërarchische sturing in een netwerk;
2. indien er hiërarchische sturing in een netwerk te onderscheiden is, hoe laat deze zich dan typeren tussen enerzijds het stellen van kaders en anderzijds de aanwezigheid van duidelijk leiderschap in een gezamenlijk project;
3. het motief van een hiërarchische opstelling, is de hiërarchische wijze van sturen een vrije keus geweest van een provincie, of is het bepaald door de kaders die de rijksoverheid stelt bij het delegeren van taken aan lagere bestuurslagen?

1. De aanwezigheid van de paradoxen van hiërarchische sturing

De Bruin en Ten Heuvelhof noemen zeven paradoxen, waarvan er in deze analyse twee nader beschouwd worden. Voor de andere vijf is in dit onderzoek niet de ruimte en is een aanvullend bestuurskundig onderzoek zeer interessant.

Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie

Deze paradox is in de reconstructiecommissie de Baronie te onderscheiden. Bij deze paradox dreigt de provincie met het nemen van een eenzijdig besluit. Dit kan ze met juridische instrumenten op grond van de reconstructiewet, Deze dreiging maakt dat de actoren zich coöperatief op stellen ten opzichte van elkaar om te vermijden dat er van 'bovenaf' een besluit wordt neergelegd. De winst zit in het neutraliseren van deze dreiging en het heft in eigen hand, of liever eigen gebied te houden.

Hiërarchische sturing door het geven van ruimte

Deze paradox ontstaat als de actoren veel ruimte krijgen van de provincie bij het nemen van een beslissing, deze ruimte maakt dat er veel keuzes zijn te maken en er weinig verzet is te bieden tegen een hiërarchische opstelling van de provincie. De ruimte biedt voor de betrokken actoren een grotere kans om hun doelen verwezenlijkt te zien. Als dit lukt zal de commitment van de betrokken partijen groot zijn. In de Baronie biedt de provincie de actoren de ruimte om bepaalde provinciale doelen naar eigen inzicht te realiseren. De situatie doet zich nu echter voor dat er partijen opstaan die vragen om afbakening van de ruimte omdat er geen besluiten worden genomen door de aanwezige ruimte. De betrokken partijen hebben te veel vrijheidsgraden om tot daadwerkelijke besluiten te komen.

2. Typering van de hiërarchische sturing

Sturing kan in een netwerk kan enerzijds getypeerd worden door het stellen van kaders in een netwerk door de hiërarchisch handelende actor. Anderzijds kan hiërarchie vorm krijgen door leiderschap in een netwerk. In de beschrijving van de reconstructiecommissie de Baronie komt naar voren dat de actoren in de commissie niet ervaren dat de provincie een leiderschapsrol vervult in de commissie. De provincie handhaaft daarentegen wel de kaders waarbinnen een besluit moet worden genomen. Dit doet ze onder andere door het vast stellen van data waarop door de commissie concrete voorstellen voor besluiten gedaan moeten worden, en het vast stellen van budgetten voor bepaalde soorten maatregelen. Hier doet zich de bijzonderheid voor dat niet alle actoren vinden dat deze kaders strak genoeg gehandhaafd worden.

3. Motief van de hiërarchische opstelling

De reconstructie van de Nederlandse zandgronden is bepaald door de rijksoverheid middels de reconstructiewet. Deze wet stelt aan de provincie doelen waaraan ze dient te voldoen bij de herinrichting van de zandgronden. Hiervoor krijgt de provincie juridische kaders mee van het rijk. De wijze van sturing van de provincie Noord-Brabant leunt zwaar op deze wet, de provincie heeft door de duidelijke wettelijke doelen en de daaraan gekoppelde provinciale doelen weinig ruimte voor een eigen invulling van hiërarchische sturing. Desalniettemin komt in de gesprekken met ambtenaren van de provincie naar voren dat de provincie het reconstructieproces op een interactieve wijze tracht vorm te geven. De reden hiervoor is dat voor de te nemen maatregelen draagvlak moet bestaan in het gebied. Het is echter zo dat voor de uitwerking van de diverse doelen weinig overeenstemming is. Dit maakt dat er actoren opstaan, zoals de BMF, die aan de provincie om duidelijke kaders vragen.

Samengevat brengt een analyse van hiërarchie in de Baronie aan de hand van deze drie aspecten naar voren dat de provincie niet op voorhand een hiërarchische benadering kiest. Een hiërarchische opstelling wordt ook bepaald door het handelen van de rijksoverheid, maar meer nog door de mogelijke resultaten van een bepaald soort sturing. De provincie weegt bij het nemen van beslissingen af welke opstelling het meeste effect kan sorteren. Op basis van deze analyse stelt ze zich de ene keer coöperatief en interactief op en maakt ze in een andere situatie gebruik van hiërarchische instrumenten.

6.2.2 Resultaten van de sturing

Provincie Utrecht

De sturing in het Langbroekerwetering gebied door de provincie is gericht op het faciliteren en begeleiden van het proces. Op deze wijze tracht de provincie in het gebied lokale initiatieven verder te ontwikkelen in samenhang met diverse omgevingsfactoren. Dit maakt dat het proces in de gebiedscommissie voor een belangrijk deel de resultaten bepaald.

De actoren in het Langbroekerwetering gebied zijn allemaal positief over het functioneren van de gebiedscommissie en de door de gebiedscommissie behaalde resultaten.

Provincie Noord-Brabant

In de Baronie is sturing gericht op het afwegen en ordenen van de diverse aanwezige ruimtelijke claims. Dit maakt het proces diffuus, de vele belangen en claims zijn vaak lastig met elkaar te verenigen. Een 'onafhankelijke' derde partij met gezag kan het proces faciliteren door het stellen van kaders. Inhoudelijke kaders door het beleidsveld af te bakenen, maar ook kaders in de tijd, door momenten vast te stellen waarop besluiten genomen moeten worden.

De actoren in de Baronie zijn niet allemaal positief over het functioneren van de reconstructie-commissie en enkele hebben geen hoge verwachtingen van de resultaten van het functioneren van de reconstructiecommissie. Op dit moment is er nog geen tastbaar resultaat gerealiseerd door de reconstructiecommissie.

6.2.3 Waardering voor sturing

Provincie Utrecht

De actoren in het Langbroekerwetering gebied zijn allemaal positief over de wijze van sturing door de provincie Utrecht in gebiedscommissie en het proces dat daar aan vooraf ging.

Provincie Noord-Brabant

Hoewel de meeste actoren het belang van sturing onderkennen is de wijze van sturing door de provincie Noord-Brabant door de betrokken actoren niet altijd als positief ervaren. Als alle actoren even zwaar tellen dan is de gemiddelde waardering voor de houding van de provincie "neutraal" te noemen. Dit is echter niet mogelijk omdat de resultaten kwalitatief worden gewaardeerd, daarom moet de conclusie luiden dat de waardering van de provincie door de betrokken actoren zeer uiteenloopt. Enerzijds ware er de kritische geluiden in de Baronie over de opstelling en het functioneren van de provincie, anderzijds werd er de waardering uitgesproken voor de expertise en middelen van de provincie.

6.2.4 Relatie waardering door de actoren en wijze van sturing door de provincie

Er lijkt een relatie waarneembaar tussen de wijze van sturing door de provincie van het proces en de waardering van de actoren voor het proces. De als interactief gekwalificeerde wijze van sturing oogst meer waardering dan de als hiërarchisch gekwalificeerde sturing wijze van sturing door de provincie Noord-Brabant. De vraag die in dit verband gesteld moet worden is: is de wijze van sturing de oorzaak van dit verschil in waardering of zijn er andere factoren te identificeren die een verschil in waardering kunnen veroorzaken? Bij de selectie van de casus is gelet op de vergelijkbaarheid van de twee casus door zoveel mogelijk de factoren die in het onderzoek buiten beschouwing worden gelaten zoveel mogelijk hetzelfde te laten zijn. Maar het blijven twee verschillende praktijkgevallen en dat maakt dat ze met een zekere voorzichtigheid met elkaar vergeleken moeten worden.

In het Langbroekerwetering gebied zijn bijvoorbeeld geen actoren geïnterviewd die volstrekt geen banden met de overheid hebben. De gemeente en het waterschap zijn beide bestuurslagen in het huis van Thorbecke en het recreatieschap is een samenwerkingsverband tussen overheden. In de Baronie klinken de meest kritische geluiden juist uit de hoek van de zogenaamde niet-overheidspartijen. Deze kritische geluiden maken dat de totale waardering voor de sturing door de provincie Noord-Brabant zeer uiteenloopt.

Een ander aspect dat maakt dat de casus met een zekere reserve met elkaar vergeleken moeten worden is dat het Langbroekerwetering gebied een langer voortraject heeft gekend. Dit traject maakte het mogelijk om de doelstellingen van de gebiedscommissie scherp te krijgen en het commitment van de partijen te verkrijgen. In de Baronie zijn de gesprekken over de invulling van het gebied lange tijd

op een abstract niveau gevoerd. De betrokkenheid van de actoren bij de reconstructie is minder groot, dit maakt dat de ingrijpen door de provincie niet altijd gewaardeerd wordt.

De grote verschillen in het doel van de commissies -in Utrecht samenwerking aan de verbetering van het gebied en in de Baronie de verdeling van ruimtelijke claims- en de positie van de provincie daarbij maakt het echter onmogelijk de twee casus met elkaar te vergelijken.

Op grond van het bovenstaande is te constateren dat de twee casus niet goed met elkaar te vergelijken zijn en daarom kan niet gesteld worden dat de wijze van sturing door de provincie Utrecht, de interactieve manier, hoger gewaardeerd wordt door betrokken actoren dan de waardering van de partijen voor de provincie Noord-Brabant.

6.2.5 Relatie waardering door de actoren en resultaat van het proces

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat, omdat de casus niet met elkaar te vergelijken zijn, het niet mogelijk is om te stellen dat er een relatie is tussen de wijze van sturing en de waardering hiervoor door de betrokken actoren. In deze paragraaf wordt de deelvraag: is de waardering van de betrokken actoren voor de wijze van sturing door de provincie van invloed op het resultaat van het proces, beantwoord. Deze vraag is lastig te beantwoorden omdat het resultaat van een groot aantal factoren afhankelijk is. Enkele van deze factoren die van invloed zijn op de besluitvorming zijn de mate van tegenstrijdigheid van belangen, de beschikbaarheid van financiering, de persoonlijkheden van de actoren en de termijn waarop het besluit genomen moet worden. Sturing door de provincie is er op gericht deze factoren zo te beïnvloeden dat er een besluit wordt genomen dat uitgevoerd kan worden. In dit onderzoek zijn de bovengenoemde factoren niet geoperationaliseerd en onderzocht, omdat het zich primair richtte op de waardering van de actoren voor de sturing. De effecten van sturing worden wel globaal meegenomen om de waardering van de actoren te kunnen beoordelen. Het is dus niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen de bovengenoemde factoren in beide casus en de mate waarin de provincie er in geslaagd is deze factoren te beïnvloeden. Wel is te constateren dat de resultaten in het Langbroekerwetering gebied voor alle actoren zeer positief waren. Een positieve waardering voor de opstelling van de provincie hangt samen met de positieve waardering van de resultaten van de gebiedscommissie. In de gesprekken met de gebiedscommissieleden werd meerdere malen de opstelling van de provincie als een belangrijke factor genoemd voor de goede resultaten tot dusver. Met name de aanwezigheid van de heer Manschot namens de provincie bij de bijeenkomsten van de gebiedscommissie werd door veel gebiedscommissie leden als stimulerend ervaren. In het bijzonder werden zijn betrokkenheid bij het gebied en niet dominante aanwezigheid genoemd.

In de Baronie worden er door enkele actoren kanttekeningen geplaatst bij de kwaliteit van het eindresultaat. Er zal een concept-reconstructieplan komen, maar de kwaliteit laat volgens de diverse partijen te wensen over. Het is mogelijk om dit op twee wijzen te beoordelen:

1. de belangen en ideeën over de kwaliteit, liggen dan zover uiteen dat het plan het midden houdt tussen ieders belangen. Een dergelijk plan mijdt vaak het maken van inhoudelijke strategische keuzes.
2. de partijen gaan met het gevoel naar huis dat ze elkaar dichter hadden kunnen naderen, maar dat het niet gelukt is vanwege de beperkte middelen, zoals tijd en geld.

De gevoerde gesprekken wijzen uit dat in het geval van de Baronie de eerst genoemde beoordeling de juiste is.

De waardering voor de opstelling van de provincie kent een grote spreiding in waardering en ook over de door de reconstructiecommissie behaalde resultaten zijn de meningen niet enthousiast. Ook hier is een verband te signaleren, in de Baronie is er een grote spreiding in de waardering voor de opstelling van de provincie en een neutrale waardering voor de resultaten van het proces. In het

Langbroekerwetering gebied is er een positieve waardering voor de resultaten van het proces en een positieve waardering van de wijze van sturing door de provincie Utrecht.

Belangrijk is om te vermelden dat er ook andere factoren meespelen in het uiteindelijke resultaat dan alleen de wijze van sturing. In de interviews kwam naar voren dat ook factoren als de situatie op het moment dat de provincie start met haar sturing, de mate waarin de karakters van de mensen in het proces bij elkaar passen en de reeds aanwezige informele relaties, zeer belangrijk waren voor een vruchtbare samenwerking. Zo was het Langbroekerwetering gebied er 'helemaal klaar voor' toen de provincie voorstelde om de opgaven gezamenlijk op te pakken. De betrokken actoren hadden al enige tijd geprobeerd projecten te starten met weinig succes. De voorzitter van deze gebiedscommissie kent het gebied en de mensen zeer goed, hij is een tijd burgemeester geweest in Lanbroek, het hebben van deze contacten werden door hem als zeer hulpvol genoemd bij het uitoefenen van zijn taak. In de Baronie daarentegen rees de indruk dat er in de gebiedscommissie sprake was van persoonlijke ergernissen.

6.3 Resultaten analyse

In de voorgaande paragraaf is vastgesteld dat het niet goed mogelijk is een relatie aan te duiden tussen de wijze van sturing en de waardering van de actoren voor het proces. Het blijft echter bij duidelijke aanwijzingen, het is niet uit te sluiten dat andere, naast de bovengenoemde, vast te stellen factoren ook een belangrijke rol spelen bij de waardering van het proces.

De casus zijn minder goed vergelijkbaar dan in eerste instantie gedacht, de complexiteit en tegenstrijdigheid in Brabant is veel groter respectievelijk heftiger dan op voor hand in geschat was. Dit verschil in de context dient in ogenschouw genomen te worden als de projecten in beide casus met elkaar vergeleken worden. Een logische conclusie lijkt dat de wijze van sturing door de provincie in de beide casus zeer verschilt vanwege het grote verschil in de mate van tegenstrijdigheid van de belangen van de betrokken actoren.

Dit verschil in de context van de casus leidt er toe dat de casus minder goed met elkaar te vergelijken zijn dan in eerste instantie verwacht. Toch zijn er conclusies te trekken op basis van de analyse van de twee casus. In paragraaf 6.4 wordt getracht een beeld te schetsen van de mogelijke toepassing van deze bevindingen ten aanzien van de deelstroomgebiedsvisionen.

Uit de analyse van casus is het mogelijk de volgende algemene conclusies te trekken:

1. Operationalisering van hiërarchische en interactieve sturing

Hiërarchische sturing en interactieve sturing zijn te eenvoudig geoperationaliseerd door te stellen dat hiërarchische sturing plaatsvindt door het toepassen van het juridisch instrumentarium en interactieve sturing door het toepassen van communicatieve instrumenten. De begrippen zijn te simpel om de opstelling van de provincie te duiden. De provincie beweegt zich op een aantal beleidsvelden in verschillende rollen met verschillende ambtenaren, bovendien worden de doelen van de provincie door de politiek bepaald en kunnen daarom onverwacht wijzigen. Dit alles maakt dat de wijze van sturing door een provincie niet geduid kan worden met de termen hiërarchisch en interactief. Deze beide wijzen van sturing zullen vaak tegelijk worden toegepast, waarbij de ene keer het accent ligt op een hiërarchische benadering en een andere keer de meer interactieve benadering gevolgd wordt bij het vormgeven van besluitvormingsprocessen. De operationalisering van hiërarchische en interactieve sturing in paragraaf 1.4 doet aan deze complexiteit geen recht.

2. De meerwaarde van het stellen van kaders

In de analyse van hiërarchie in de Baronie komt naar voren dat in complexe situaties kaders kunnen worden vastgesteld door de provincie zodat een complexe situatie vereenvoudigd kan worden door bepaalde variabelen 'vast te zetten'. Deze wijze van sturing wordt op prijs gesteld door een aantal van de betrokken actoren, sterker nog: er zijn actoren die om kaders vragen. Deze vraag om kaders wordt niet alleen ingegeven door de vraag om een vereenvoudiging van het 'speelveld', maar wordt ook sterk bepaald door de vraag om bevestiging en afbakening van het eigen mandaat. Dit is een variatie op de paradox van De Bruijn en Ten Heuvelhof, door ruimte te geven vragen de partijen om afbakening van het speelveld en daarmee om hiërarchische sturing.

Vanuit de inhoudelijke en bestuurlijke ontwikkelingen in de twee casus kunnen toch, voorzichtig, kenmerken worden afgeleid die bepalend zijn voor de keuze van de sturingsfilosofieën en de keuze van de instrumenten. Ten aanzien van de relatie tussen de opstelling van de provincie in het proces en waardering ervan zijn de volgende inzichten te ontleenen.

1. Er is geen relatie tussen de wijze van sturing en de waardering van deze sturing aan te duiden op basis van de casus vergelijking.

De twee casus zijn niet met elkaar te vergelijken zijn omdat de context zo verschilt. Daarom is het niet mogelijk om op basis van het onderzoek te stellen dat de wijze van sturing van invloed is op de waardering van de actoren voor de rol van de provincie. Wel is het mogelijk de conclusie: interactieve sturing wordt door actoren in het landelijk gebied zeer positief gewaardeerd, te trekken.

2. De resultaten van het proces worden ook bepaald door de wijze van sturing

De resultaten van het proces van gebiedsinrichting worden door een veelheid van factoren beïnvloed. Een van deze factoren is de wijze waarop de provincie sturing geeft aan het proces. De meest wenselijke wijze van sturing door de provincie wordt sterk bepaald door het 'politiek gekleurde' wereldbeeld van de betrokken actor. De verschillende actoren hebben allen een andere agenda en ideeën om deze te verwezenlijken, dit bepaalt in hoge mate de wijze waarop ze naar sturing door de provincie aankijken. Dit vraagt behendigheid van de provincie in de interactie met de diverse actoren.

De kenmerken van algemene inhoudelijke en bestuurlijke aspecten in de twee casus zijn:

3. Groot aantal actoren

Het beleidsveld wordt gekenmerkt door een groot aantal partijen die vaak tegenstrijdige belangen nastreven. Diverse publieke en private partijen maken aanspraak op de bestemming, inrichting en het beheer van de ruimte. Omdat iedere actor een ander belang vertegenwoordigt, lopen de probleempercepties veelal uiteen. Elke partij hanteert een eigen definitie van het probleem omdat de perceptie van het probleem grotendeels bepaald wordt door het belang dat vertegenwoordigd wordt.

4. Gefragmenteerde beleidsvoering

De belangentegenstellingen kunnen leiden tot een gefragmenteerde beleidsvoering binnen de overheid. Actoren kunnen vaak op verschillende manieren invloed uitoefenen op de aanpak

van problemen in de leefomgeving. Dit geeft vaak afstemmingsproblemen, zowel binnen als tussen departementen.

5. Noodzaak van sturing

Een vijfde conclusie is dat sturing onontbeerlijk is in de steeds complexer wordende samenleving, de overheid komt er niet mee met de rol van 'procesmanager' en/of 'regisseur', maar dient zelf sturingsambities aan de dag te leggen. En belangrijker dan het hebben van sturingsambities is het realiseren van deze sturingsambities door het krachtig presenteren van deze, democratisch gelegitimeerde, doelstellingen.

6. Interactieve beleidsvorming wordt een 'burgerrecht'

De provincie Noord-Brabant formuleert in het koepelplan ambitieuze doelstellingen maar ziet zich in de praktijk genoodzaakt om het proces interactief vorm te geven met veel ruimte voor de regio. Niet alleen omdat de provincie gewoonweg niet de capaciteit heeft om al deze maatregelen te nemen, maar ook omdat burgers verwachten gehoord te worden en te kunnen inspreken bij besluitvorming. De interactieve planvorming en uitwerking van maatregelen wordt als een bewuste beleidskeuze gepresenteerd. Deze keuze maakt dat de provincie moeilijke keuzes aan het gebied over laat met als risico dat er geen strategische besluiten worden genomen.

7. Een veelheid aan factoren is bepalend voor de resultaten van het proces

Hoewel de opstelling van de provincie van invloed is op de waardering van het proces, en daarmee op de betrokkenheid en motivatie van de actoren, is het niet het enige argument om een proces op een bepaalde wijze in te richten. Ook andere factoren zoals het commitment van de actoren aan elkaar en aan de oplossing, de beschikbaarheid van geld, de beschikbaarheid van ruimte en bijvoorbeeld de onderlinge verstandhouding tussen de leden van de commissies.

Deze inzichten maken het mogelijk om voor de opgave van de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies door de provincie aanbevelingen te doen. In de volgende paragraaf wordt deze opgave kort uiteengezet en vervolgens worden de twee mogelijke wijzen van sturing door de provincie, de hiërarchische en de interactieve, toegepast op de problematiek.

6.4 Deelstroomgebiedsvisies

Zoals reeds vermeld zijn er voor de vier Nederlandse stroomgebieden 17 deelstroomgebiedsvisies opgesteld. Deze visies brengen niet allemaal op dezelfde wijze de maatregelen in beeld die nodig zijn om de Nederlandse Waterhuishouding voor te bereiden op de 21^e eeuw. Toch zijn er algemene factoren te onderscheiden waarmee een provincie rekening dient te houden bij het implementeren van deelstroomgebiedsvisies. Een aantal factoren waarmee rekening gehouden dient te worden bij het vormgeven van waterbeleid worden genoemd in paragraaf 3.4. Hier worden onder andere de ruimtelijke claims genoemd die deelstroomgebiedsvisies met zich meebrengen en de conflicten die hierdoor kunnen ontstaan met bestaande ruimtelijke ordeningsplannen. Ook worden kennis, macht en participatie van actoren genoemd als factoren die van grote invloed zijn op de uitkomsten van het proces, evenals het kiezen van de juiste schaal bij samenwerking en de wijze waarop met andere overheden samengewerkt wordt.

De provincie en Deelstroomgebiedsvisies

De commissie waterbeheer 21^e eeuw heeft voor de provincies een regierol bedacht bij de voorbereiding op de 21^e eeuw van het Nederlandse waterhuishoudingsstelsel. Deze regierol heeft vorm gekregen door het opstellen en het vaststellen van de deelstroomgebiedsvisies door de provincies. De volgende stap in deze rol is de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies. Bij de uitvoering is de provincie afhankelijk van vele partijen. Niet alleen partijen die zich direct of indirect met water en het beheer ervan bezighouden, zoals waterschappen en gemeenten. Maar ook partijen die afhankelijk zijn van de kwantiteit en kwaliteit van water. Kortom, water is een beleidsveld dat vele actoren kent. Beslissingen ten aanzien van dit beleidsveld kennen een grote impact. De twee wijzen van sturing door de provincie kunnen er als volgt uitzien indien ze worden toegepast bij het vormgeven van deelstroomgebiedsvisies.

Hiërarchische sturing

Bij deze wijze van sturing heeft de provincie al een duidelijk streefbeeld in gedachten waar de uitkomsten van het proces aan moeten voldoen, en ook de (wettelijke) middelen om een beslissing te nemen. De deelstroomgebiedsvisies verwoorden het streefbeeld dat de provincie voor ogen heeft, dit streefbeeld is tot stand gekomen in samenspraak met de partijen die het meest betrokken zijn bij het waterbeheer en de consequenties van keuzes in het waterbeheer. Dit beleid wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer van het beleid. In dit geval zal dat bijna altijd de provincie zijn. Op dit moment hebben provincies nog geen (wettelijke) middelen om bindende besluiten te nemen ten aanzien van de in de deelstroomgebiedsvisies voorgestelde maatregelen. Nu worden de deelstroomgebiedsvisies beleid in andere wettelijke planvormen.

voordeel

Deze wijze van sturing vraagt van de sturende actor het signaleren van problemen, en vaak het formuleren van een eerste aanzet tot oplossingsrichtingen. Op deze wijze kunnen maatschappelijke knelpunten preventief worden geïnventariseerd en worden verholpen, ook als er (nog) geen maatschappelijke draagvlak is maar wel haast bij ingrijpen. Zoals het op orde brengen van het watersysteem.

nadeel

Er is een risico dat betrokken actoren zich niet identificeren met het probleem waar de sturing aan wordt gegeven. Dit maakt de uitvoering moeilijker en kostbaar.

Interactieve sturing

Indien de provincie bij de implementatie van deelstroomgebiedsvisies een interactieve wijze van sturing voorstaat, waarin met de betrokken partijen de aard van het probleem wordt vastgesteld, ligt de nadruk op het gezamenlijk zoekproces naar de probleemdefinitie, de mogelijke oplossingsrichtingen en de gewenste oplossingsrichtingen. De volgende stap is het besluitvormingsproces over de te kiezen maatregelen om een oplossingsrichting te realiseren. De derde stap is het vinden van middelen om de maatregel te realiseren en het vinden van een partij die de uitvoering op zich wil *en kan* nemen.

voordeel

Deze wijze kenmerkt zich door de open dialoog met de betrokken actoren. Open in de zin dat er nog geen (beleids)plannen zijn om het gesignaleerde probleem op te lossen.

Het voordeel van deze wijze van sturing is dat een breed gedragen oplossing, mits goed vastgelegd, betrokkenheid van actoren creëert waardoor het probleem sneller opgelost kan zijn.

nadeel

Het vergt veel inspanning om een gezamenlijk probleem te definiëren; deze wijze van sturing kenmerkt zich door de open en vaak gelijkwaardige opstelling van de betrokken actoren. Dit bemoeilijkt de

besluitvorming, en maakt dat vanwege de veelheid van vertegenwoordigde belangen er geen duidelijke keuze wordt gemaakt voor een oplossingsrichting.

Afweging

De keuze voor een bepaalde wijze van sturing door de provincie ten einde de deelstroomgebiedsvisies te realiseren dient een afweging te zijn tussen de mogelijkheden van de beide wijzen van sturing en de waardering van de sturing door de betrokken partijen. Hoewel interactieve sturing de voorkeur verdient boven hiërarchische sturing omdat het door de betrokken actoren positiever wordt gewaardeerd en ook de resultaten positiever worden gewaardeerd, dient hiërarchische sturing niet afgeschreven te worden. Bij interactieve sturing loopt de initiatiefnemer namelijk het risico, bij weinig betrokkenheid van andere actoren ten aanzien van het beleidsprobleem, dat er geen draagvlak is voor oplossingen. Bij de hiërarchische wijze van sturing beschikt de provincie over middelen om actoren actief te betrekken bij het beleidsproces. Toepassing van hiërarchische sturing verdient de voorkeur boven interactieve indien de deelname van de bij een beleidsprobleem betrokken partijen noodzakelijke wordt geacht voor de uitvoering van het resultaat. Daarnaast is het beter toepasbaar dan interactieve sturing als er sprake is van grote tegenstellingen in de ideeën van de betrokken actoren over het gewenste resultaat van het proces.

De uitvoering van het beleid op het gebied van waterbeheer 21^e eeuw is complex vanwege de claims op de beschikbare ruimte in Nederland, dit maakt dat er veel tegenstrijdige belangen zijn van de diverse (overheids)organisaties ten aanzien van de indeling van de ruimte. Dit maakt dat de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies meer overeenkomsten heeft met de casus van de reconstructiecommissie in de Baronie, dan met het Langbroekerwetering gebied. Te meer omdat in die casus alle betrokken partijen de noodzaak en de meerwaarde van een gezamenlijke aanpak erkenden. In de Baronie en in de arena is dit nog niet doorgedrongen, en zal er veel energie gestoken moeten worden in het overtuigen van de betrokken partijen van de noodzaak van de maatregelen.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en aanbevelingen gedaan voor de implementatie van deelstroomgebiedsvizies. Dit wordt gedaan door systematisch een antwoord te formuleren op de onderzoeksvragen en vervolgens op de centrale vraagstelling.

7.1 Onderzoeksvragen en conclusie

In paragraaf 1.2.2 zijn de volgende deelvragen geformuleerd. Beantwoording van deze deelvragen maakt het mogelijk om een antwoord te formuleren op de centrale onderzoeksvraag.

1. Welke vormen van sturing zijn in de literatuur te onderscheiden, en wat zijn de kenmerken?

In paragraaf 2.2 worden de diverse sturingsfilosofieën en hun kenmerken in een schema weergegeven.

| dimensie | sturingsfilosofie | | |
|--|---|--|---|
| | klassiek sturingsparadigma | marktmodel | beleidsnetwerkbenadering |
| niveau van analyse | relatie bestuurder ↔ bestuurden | relatie tussen bestuurder en lokale actoren | netwerk van actoren |
| schematische verhouding overheid samenleving | | | |
| perspectief | centrale, sturende instantie | lokale actoren | interacties tussen actoren |
| karacterisering van relaties | hiërarchisch | autonoom | wederzijds afhankelijk |
| karacterisering van interne processen | neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen | zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing | interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld |
| succescriterium | realisatie van formele beleidsdoeleinden | behoeftebevrediging van lokale actoren | totstandkoming van gezamenlijk probleemoplossingen |
| faalfactor | vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle | gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid | blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking |
| aanbeveling | coördinatie en centralisatie | versterking autonomie lokale actoren, dit kan door middel van deregulering, privatisering en decentralisatie | netwerkmanagement: verbetering van de condities van samenwerking |

Tegenwoordig is de beleidsnetwerkbenadering een veel gebruikt model om beleid van de overheid vorm te geven. In dit onderzoek worden de beleidnetwerkbenadering gebruikt om de sturing van de provincie te analyseren. In de netwerktheorie is de overheid één van de partijen naast andere belanghebbenden. In dit onderzoek wordt gesteld dat de overheid zich op twee wijzen kan opstellen in dit netwerk: een hiërarchische wijze waarbij ze voornamelijk laat voorstaan op haar klassieke rol in de samenleving. Dit gaat veelal gepaard met toepassing van juridische instrumenten.

De andere wijze van opstellen in het netwerk wordt de interactieve wijze van sturing genoemd. Deze opstelling gaat veelal gepaard met communicatieve instrumenten. Bij beide wijzen van sturing zijn economische instrumenten goed toepasbaar.

2. Wat zijn de ontwikkelingen op het gebied van waterbeheer?

Hoofdstuk drie behandelt ontwikkelingen op het gebied van het waterbeheer in Nederland. Sinds het rapport van de commissie Tielrooij spreekt men over een mentaliteitsverandering in het Nederlandse waterbeheer. Was tot voor kort bij waterbeheer het devies: "water keren", sinds enkele jaren wordt er over water gedacht in termen als "water accommoderen". Water wordt, nog meer als voorheen, gezien

als essentieel element in de ruimtelijke inrichting. Gevolg daarvan is dat bij de inrichting van de ruimte door overheden meer rekening gehouden dient te worden met water. Dit rekening houden met water is echter complex. De complexiteit schuilt niet alleen in de vele planfiguren die er, direct of indirect, zijn op het gebied van waterbeheer, ook de samenhang met andere beleidsterreinen en economische en sociale factoren hebben hun invloed op het waterbeheer. Daarnaast zijn de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het merendeel van het water in Nederland nog niet gewend aan deze groter wordende complexiteit.

3. *Wat is de rol van de provincie bij de inrichting van de ruimte?*

De provincie als één van de bestuurslagen wordt in hoofdstuk 4 belicht. Eén zeer belangrijke taak van de provincie is de afweging van ruimtelijke claims op regionaal niveau. Hiertoe stelt de provincie een streekplan op. In dit streekplan wordt rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening vertaald naar het provinciaal niveau. Ook wordt door de provincie verschillende beleidsterreinen met elkaar vervaagd, met name de beleidsterreinen milieu, water en ruimtelijke ordening. In het advies van de commissie Tielrooij worden de provincie een 'regierol' toebedeeld bij het opstellen van deelstroomgebiedsvisionen. Deze regierol is een logische stap in de veranderende rol van de provincie in de samenleving, toch heeft de provincie nog enige moeite om deze rol op te pakken en te ontwikkelen. In hoofdstuk 5 worden de ervaringen beschreven van de provincies Utrecht en Noord-Brabant met het inrichten van de ruimte op gebiedsniveau.

4. *Hoe zijn de ervaringen met sturing in het landelijk gebied bij de provincie Utrecht en Noord-Brabant? En welke partijen zijn betrokken bij de sturing? en*

5. *Hoe waarderen betrokken actoren de toegepaste vormen van sturing door deze provincies?*

Deelvragen vier en vijf worden beantwoord in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk worden twee praktijkgevallen van sturing in het landelijk gebied beschreven. De analyse van deze casus vindt plaats in hoofdstuk 6. Bij de inrichting van het landelijk gebied zit de provincie in de twee praktijkgevallen aan tafel met gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers van agrarische belangen, vertegenwoordigers van natuur en milieubelangen. Vaak zijn daarnaast ook andere partijen vertegenwoordigd zoals recreatieschappen en particuliere grondeigenaren.

De wijze van sturing in de provincies Utrecht en Noord-Brabant verschillen. Wordt in de provincie Utrecht met name het instrument communicatie ingezet, in de provincie Noord-Brabant spreekt men vaak over de (juridische) gevolgen van het niet nemen van besluiten. Ook de waardering voor de wijze van sturing verschilt. Gemiddeld beoordelen de actoren de wijze van sturing door de provincie Utrecht positief. In Brabant wordt de wijze van sturing door de provincie zeer uiteenlopend beoordeeld.

6. *Zijn eventuele verschillen in waardering te verklaren als gevolg van verschillen tussen de toegepaste vormen van sturing? en*

7. *Is de mate van waardering van de verschillende vormen van sturing van invloed op de resultaten tot nu toe?*

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen van het case onderzoek beschreven en geanalyseerd, deze analyse geeft antwoorden op de deelvragen zes en zeven. De verschillende wijzen van sturing door de provincies Utrecht en Noord-Brabant worden verschillend door de betrokken actoren gewaardeerd en geven verschillende resultaten. Aan deze verschillen in resultaten zijn echter geen eenduidige conclusies te verbinden omdat de context van beide casus te zeer verschilde. De complexiteit en tegenstrijdigheid in Brabant is veel groter, respectievelijk heftiger dan op voor hand in geschat was. Dit verschil in de context tussen de beide projecten maakt dat de wijze van sturing door een provincie niet geduid kan worden met de termen hiërarchisch, immers de context bepaalde voor een belangrijk deel de opstelling van de provincie. Dit maakt het dus onmogelijk om de beide casus met elkaar te verge-

lijken en vervolgens aan te tonen dat de gevonden verschillen hun oorzaak vinden in verschillen in sturing door de provincie. Toch is zijn er interessante waarnemingen te doen in beide casus, een aantal van deze waarnemingen worden gebruikt om aanbevelingen te doen voor de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies. Zo is uit de Langbroekerwetering casus gebleken dat een coöperatieve opstelling van de provincie maakt dat de actoren eerder geneigd zijn om tot een oplossing en besluit te komen. Dit heeft een gunstige invloed op het verloop van het besluitvormingsproces en de resultaten. Voorwaarde is echter wel dat er een overeenstemming moet zijn over de doelstelling. Op basis van de beide casus is vast te stellen dat factoren als de lengte van het voortraject en de mate van belangentegenstelling en commitment aan een oplossing belangrijke invloeden hebben op de waardering van de provincie door de betrokken actoren.

Ondanks de geringe mogelijkheid om de twee casus met elkaar te vergelijken zijn uit de casus de volgende algemene conclusies zijn te trekken:

1. hiërarchische sturing en 'interactieve' sturing zijn te eenvoudig geoperationaliseerd door te stellen dat hiërarchische sturing plaatsvindt door het toepassen van het juridisch instrumentarium en 'interactieve' sturing door het toepassen van communicatieve instrumenten. Daarnaast zijn de begrippen te simpel om de opstelling van de provincie in een complex proces te duiden.
2. de meest wenselijke wijze van sturing door de provincie wordt sterk bepaald: door het 'politiek gekleurde' wereldbeeld van de betrokken actor. De verschillende actoren hebben allen een andere agenda en ideeën om deze te verwezenlijken, dit bepaalt in hoge mate de wijze waarop ze naar sturing door de provincie aankijken. Dit vraagt behendigheid van de provincie in de interactie met de diverse actoren om de provinciale doelen te realiseren.
3. in complexe situaties worden kaders die een complexe situatie vereenvoudigen door bepaalde variabelen 'vast te zetten' op prijs gesteld door betrokken actoren, sterker nog: er zijn actoren die om kaders vragen. Deze vraag wordt niet alleen ingegeven door de vraag om een vereenvoudiging van het 'speelveld', maar wordt ook sterk bepaald door de vraag om bevestiging en afbakening van het eigen mandaat.

8. Wat betekent dit voor de invulling van de regierol door provincie bij de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies?

In paragraaf 6.4 wordt de twee mogelijke wijzen van sturing door de provincie uiteengezet tegenover de opgave van de deelstroomgebiedsvisies. Daarbij worden de voorwaarden en mogelijke voor- en nadelen genoemd van een wijze van sturing door de provincie. Het is van belang om de voorwaarden voor een wijze van sturing in het oog te houden. Een interactieve manier van sturing in een netwerk vraagt voor de provincie een meer ontwikkelende rol. Hierbij heeft ze als taak ontwikkelingen te signaleren en daarop in te spelen. Daarnaast is het noodzakelijk dat er gemeenschappelijke belangen te identificeren zijn waarvoor alle betrokken actoren warm lopen. Dit maakt het mogelijk om de verschillende actoren en hun belangen met elkaar te verbinden. Als dit niet mogelijk is, dient getracht te worden dit te realiseren door het opstellen van kaders die afgedwongen kunnen worden. Dit afdwingen gaat gepaard met het opstellen van wettelijke bepalingen.

Centrale onderzoeksvraag

Nu deze deelvragen beantwoord zijn, is de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

"Hoe waarderen de actoren die betrokken zijn bij de inrichting van het landelijk gebied verschillende typen van provinciale sturing, waarbij het hiërarchische type sturing wordt geplaatst tegenover het op interactie gebaseerde type, en welke consequenties heeft die waardering voor de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies?"

Ondanks dat de twee casus vanwege het grote verschil in complexiteit niet goed met elkaar te vergelijken zijn, zijn er toch algemene conclusies te trekken die van belang zijn bij de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Men kan op basis van de Langbroekerwetering-casus stellen dat actoren in het landelijk gebied de interactieve wijze van sturing door de provincie zeer positief waarderen. Evenals een corporatieve opstelling van de sturende actor waarbij de betrokken actoren geholpen worden in het zoekproces naar de probleemdefinitie en de uitvoering van mogelijke oplossingsrichtingen. Hoewel de twee casus niet goed met elkaar te vergelijken zijn, zijn er toch kwalitatieve factoren in de wijze van sturing door de provincie te identificeren die van invloed zijn op de waardering van betrokken actoren voor het proces en daarmee indirect op de uitkomsten. Interactieve sturing wordt positief gewaardeerd door actoren, de kunst is echter om als sturende partij de diverse, vaak conflicterende, belangen bij elkaar te houden en met elkaar te verbinden.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de beide wijzen van sturing, ondanks dat ze elkaar aanvullen, ze niet onderling uitwisselbaar zijn. Hiërarchische sturing kan niet zondermeer worden ingewisseld voor interactieve sturing, en vice versa. Voor de toepassing van de wijzen van sturing kunnen voorwaarden worden opgesteld. Belangrijke voorwaarden zijn de mate van complexiteit, uitgedrukt in het aantal actoren en de mate van tegenstrijdigheid van hun belangen, en de tijdsdruk. Als deze twee factoren beide hoog zijn dan heeft hiërarchische sturing de voorkeur boven een interactieve wijze van sturing. Is de mate van belangentegenstelling tussen de diverse betrokken actoren niet al te groot, en zien de actoren een gezamenlijk doel, dan is te verwachten dat interactieve sturing oplossingen met een hogere kwaliteit kan bieden.

Voor invulling van regierol van de provincie bij de implementatie van deelstroomgebiedsvisies betekent dit dat interactieve sturing de voorkeur heeft, voorwaarde is echter wel de aanwezigheid van het besef van de noodzaak tot het nemen van maatregelen bij de betrokken partijen. Indien dit besef niet aanwezig is, komt hiërarchische sturing door de provincie in beeld. Voor de uitvoering van de deelstroomgebiedsvisies heeft de provincie hier nog weinig mogelijkheden voor, zolang de in de deelstroomgebiedsvisies voorgestelde maatregelen niet zijn doorgesijpeld naar wettelijke planvormen zoals streek- en bestemmingsplannen.

In de volgende paragraaf wordt concreet gemaakt wat het bovenstaande betekent voor de uitvoering van deelstroomgebiedsvisies door de provincie.

7.2 Aanbevelingen

Het doel van het onderzoek is het doen van aanbevelingen aan de provincie voor de sturing van de implementatie van de deelstroomgebiedsvisies. Provincies hebben hierbij een regierol toebedeeld gekregen. De implementatie van deelstroomgebiedsvisies is van groot belang om het Nederlandse waterhuishoudingsstelsel op orde te brengen voor het veranderende klimaat. De uitvoering van deelstroomgebiedsvisies is afhankelijk van een groot aantal betrokken partijen, welke vaak tegenstrijdige belangen hebben. Dit onderzoek doet aanbevelingen aan de provincie om met deze verschillende partijen en belangen duurzame strategische besluiten te nemen. In het algemeen valt te zeggen dat de provincie bij de implementatie van deelstroomgebiedsvisies dient te kunnen wisselen tussen een hiërarchische opstelling waarbij ze er op toe ziet dat bepaalde doelen gerealiseerd wordt en anderzijds de betrokken actoren de vrijheid geeft en faciliteert om deze doelen te bereiken. Het faciliteren zal er met name op gericht moeten zijn om in de verschillende doelstellingen van de betrokken actoren verbanden te zien en te leggen waardoor het mogelijk een gezamenlijk doel te

realiseren. De vaardigheid waarmee de provincie tussen deze rollen kan wisselen, zal voor een groot deel de waardering van de betrokken actoren voor de wijze van sturing door de provincie bepalen. Op basis van de voorgaande paragraaf en paragraaf 6.4 kunnen ten behoeve van de realisatie van de deelstroomgebiedsvisionen de volgende concrete aanbevelingen geformuleerd worden:

- de wijze van sturing waarbij de betrokken actoren invloed kunnen uitoefenen op de probleemdefiniëring en kunnen meedenken bij oplossingen van dit probleem, wordt positief gewaardeerd door de betrokken actoren. Voor de toepasbaarheid van deze interactieve wijze van sturing is het echter een voorwaarde dat de betrokken partijen het commitment hebben om er gezamenlijk uit te komen. Daarnaast is het van belang dat de complexiteit van de belangentegenstelling niet erg groot is;
- des te meer tegenstelling in de belangen van de betrokken actoren, des te belangrijker is de rol van de provincie bij het 'binnen boord' houden van de betrokken actoren. Om dit doel te bereiken moet het mogelijk zijn om juridische instrumenten in te zetten. De provincie dient deze instrumenten tot zijn beschikking te hebben. Een hulpmiddel hierbij kan het stellen van kaders zijn waardoor het beleidsveld en daarmee het besluitvormingsproces kan worden afgebakend;
- naast het 'binnen boord' houden van actoren dient de provincie zich te richten op het verbinden van de diverse doelen van deze actoren, door dit verbinden van doelen is het vaak mogelijk alle actoren op één lijn te krijgen;
- probeer een gebalanceerde vertegenwoordiging te krijgen van alle mogelijke belangen, behalve dat hiermee het draagvlak van besluiten kan worden vergroot, reduceert het de kans dat bij een gesignaleerd probleem geen probleemdefinitie ontstaat. Dit laatste kan gebeuren als een aantal actoren een andere of geen probleemperceptie hebben;
- bij de inzet van hiërarchische middelen dient in het oog te worden gehouden dat ze aangewend worden om de actoren bijeen te houden, niet om een beslissing te forceren. Dit laatste leidt tot "Brabantse" toestanden. Valkuil is dan echter wel dat er geen beslissing wordt genomen;
- deze laatste valkuil is te ondervangen door beloningen voor alle actoren in het vooruitzicht te stellen voor elke genomen én uitgevoerde maatregel;
- probeer inspraak zoveel mogelijk vóór de besluitvorming uit te laten verlopen;
- maak actoren verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten.

Hoewel de bovenstaande aanbevelingen geen blauwdruk zijn voor een succesvol proces waarin aan alle belangen van verschillende betrokken actoren tegemoet gekomen wordt, kan door toepassing van deze aanbevelingen het proces gestroomlijnd worden, zodat er snellere en duurzame besluiten genomen kunnen worden in het complexe traject van de uitvoering van deelstroomgebiedsvisionen.

Bronnen

Ast, van J.A., *Interactief Watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*, Eburon, Delft, 2000.

Baas, J.H. de, M.J. Harink, *Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening*, in Bestuurskunde, jaargang 10, nummer 3, mei 2001
beschikbaar op internet: <http://www.bestuurskunde.nl/bestuurskunde/jg10/nr3/2001,5,10,3,4.php>

Boer & Croon Process Managers, *Vereenvoudiging en verbetering sturingsmodel gebiedsgerichte inrichting landelijk gebied*, Amsterdam 2002

Bruijn, J.A. de, E.F. Ten Heuvelhof, *Sturingsinstrumenten voor de overheid, over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen, 1991

Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof, *Instrumenten voor Netwerkmanagement*. In J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (Reds.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, (pp.79-98) VUGA, Amsterdam, 1993

Commissie Leemhuis-Stout, *Provincies maken ruimte voor water*, IPO augustus 2000

Commissie Waterbeheer 21^e eeuw, *Waterbeleid voor de 21^e eeuw – Advies van de Commissie Waterbeheer 21 e eeuw*, ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, 2000

Erkelens, Van P.A.E. *De keten-horizon nader verkend*. In: De Staat van Water, Koninklijke Vermande, Lelystad, 1999

Europese Gemeenschap, *Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en raad; Europese Kaderrichtlijn water*, Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, 22-12-2000
beschikbaar op internet: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222nl00010072.pdf

Hakvoort, J.L.M., *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, (2^e druk) Eburon, Delft, 1996

IPO, *Regionale structuurvisies, Advies over inhoud, proces en uitvoering van regionale structuurvisies*, Den Haag, 2003

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2001: Synthesis Report. A contribution of Working Groups I, II and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Watson, R.T. and the Core Writing Team (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, and New York, NY, USA, 398pp.
beschikbaar op internet: http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/index.htm

Jansen, W., en J.A.G. Dessens, *Operationaliseren*. In G.J.N. Bruinsma en M.A. Zwanenburg (Reds.), *Methodologie voor bestuurskundigen: stromingen en methoden*, (pp. 242-271) Couthino, Muiderberg, 1992

Klijn, E.H., *Policy Networks: An Overview*. In W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (Reds.), *Managing Complex Networks*, (pp. 14-34) Sage Publications, Londen, 1997

Klijn, E.H., *Een netwerkperspectief op besluitvorming*. Artikel in voorbereiding, in de reader *Complexe besluitvorming bij ruimtelijke ontwikkeling*, opleiding bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002

Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (Reds.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, VUGA, Amsterdam, 1993

Korver-Alzerda, L., J.M. Verhallen, P. Huisman, *Syllabus Integraal Waterbeheer*, Lelystad/Rotterdam, 1996

Kuijpers, C.B.F. en P. Glasbergen, *Perspectieven voor integraal waterbeheer, Een bestuurskundige analyse ten behoeve van de uitwerking van integraal waterbeheer*, SDU Uitgeverij, Den Haag, 1990

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, www.ukomttochook.nl, juni 2003

Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, *Structuurschema Groene Ruimte*, Den Haag, 2002

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Kabinetsstandpunt *Anders omgaan met water*, Den Haag, 2000

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Bestuurlijke notitie watertoets, waarborg voor water in ruimtelijke plannen en besluiten*, Den Haag 2001

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *De Water, magazine over integraal waterbeheer*, uitgave van het Directoraat-Generaal Water, Den Haag, nummer 92, juni 2003a

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Handboek Europese Kaderrichtlijn Water*, www.kaderrichtlijnwater.nl, juni 2003b

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Ruimte maken, ruimte delen, vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*, Den Haag, 2001

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, *Introductiedossier*, Den Haag, 2003

nrlo, awt en rmno, *Over stromen – Kennis- en innovatieopgaven voor een waterrijk Nederland*, Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid, Raad voor het Milieu- en Natuuronderzoek, Den Haag, 2000

Provincie Noord-Brabant, <http://rlg.brabant.nl>, 2003a

- Provincie Noord-Brabant, *Achtergrond informatie revitalisering*, 2003b
- Provincie Noord-Brabant, *Startnotitie MER De Baronie 2002*
beschikbaar op internet op <http://rlg.brabant.nl>
- Provincie Noord-Brabant, *Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden*, 2001
- Provincie Utrecht, *Uitvoeringsprogramma Langbroekerwetering*, 2000
- Provincie Utrecht, *De toekomst verzekerd, plan van aanpak voor het Langbroekerweteringgebied*, 1999
- Provincie Utrecht, *Startnotitie Langbroekerwetering*, 1999
- Reconstructiecommissie De Baronie, *Jaarverslag 2002, 2003*
beschikbaar op internet op <http://rlg.brabant.nl>
- Raad voor het Landelijk Gebied, *Het platteland in de steigers*, Amersfoort, 2003
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Het bestuurlijk kraakbeen*, Den Haag, 1999
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Water in Orde*, Den Haag, 2001
- RIZA, *Praktijkervaringen met meervoudig ruimtegebruik binnen watergerelateerde projecten*, Lelystad 2002
- Rommelse, A., *Worstelen met gemeentelijke vrijheid en provinciale regierol*, in Landwerk, nummer 6
Uitgeverij Blauwdruk, Wageningen, 2002
beschikbaar op internet: <http://www.landwerk.nl/artikelen/artikel-worstelen.htm>
- Rooy, P.T.J.C. van, *Interactieve Planvorming voor Waterbeheer*, STOWA, Delft, 1997
- Slobbe, E. van, *Waterbeheer tussen crisis en vernieuwing, een studie naar vernieuwingsprocessen in de sturing van regionaal waterbeheer (diss.)* Wageningen, 2002
- Spit, T., en P. Zoete, *Gepland Nederland, Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, SDU Uitgevers bv, Den Haag 2002
- TNO, *IPO Ruimte voor Water*, Delft, 2000
- Teisman, G.R., *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen (diss.)*, VUGA, 's-Gravenhage, 1992
- Van Deth, J.W., en J.C.P.M. Vis, *Regeren in Nederland, Het politieke en bestuurlijk bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum & Comp. B.V. Assen 2000

Bijlagen

Bijlage 1 Geïnterviewden

Gebiedscommissie Langbroekerwetering

| | |
|-------------|--|
| Th. Bunjes | voorzitter |
| J. de Jager | gebiedscoördinator van de provincie Utrecht |
| T. de Jong | namens het waterschap De Stichtse Rijnlanden |
| J. Koudijs | namens de zes gemeenten |
| Mw. Doorn | namens het recreatieschap |

overig (niet betrokken bij de gebiedscommissie)

| | |
|---------|---|
| H. Boom | provincie, betrokken bij de uitvoering een maatregel uit het uitvoeringsprogramma |
|---------|---|

Reconstructiecommissie Baronie

| | |
|----------------|--|
| M. Van Weel | voorzitter |
| F. Schippers | projectleider van de provincie Noord-Brabant |
| J. Coppens | namens waterschap Mark en Weerijs |
| R. van Tilburg | namens gemeente Zundert |
| J. Martens | namens de ZLTO |
| N. Verdaasdonk | namens de BMF |

Bijlage 2 Interviewvragen

De onderstaande vragen zijn gesteld aan de betrokken actoren, er heeft nadere differentiatie plaatsgevonden naar functie en gebied.

Vragen aan de provincie

1. Hoe zou u uw functie willen omschrijven?
2. Wat zijn uw taken?
3. Hoe ziet u uw rol?
4. Wat vindt u de taken van een provincie bij de inrichting van het landelijk gebied?
5. Wat zijn uw argumenten hiervoor?
6. Wat ziet u terug van deze ideeën?
7. Wat was het doel van de provincie in het gebied?
8. Wat was de strategie?
9. Hoe zou u de rol van de provincie willen omschrijven in het gehele project?
10. In de opstelling van de provincie meen ik te zien dat deze nogal bepaald is door een *hiërarchisch/interactief* type van sturing in het gebied, ervaart u dit ook zo?
11. Waar blijkt het –concreet- uit dat de provincie deze rol vervult?
12. Kunt u zeggen wat de voordelen en nadelen van deze rol zijn?
13. Wat doet u/de provincie –naar uw idee– om deze nadelen weg te nemen?
14. Is dit ook de rol die de provincie graag zou willen vervullen?
15. Ziet u dit als een sterk punt? Waarom (niet)?
16. Kost het de provincie moeite om deze veranderende rol uit te werken/ vorm te geven?

In de gebiedscommissie zijn veel verschillende belangen vertegenwoordigd, kunt een poging doen om:

17. een beeld te geven van de mate van de verscheidenheid van de belangen? Op een schaal van 1-10 1 is zeer gelijk, 10 is zeer tegenstrijdig.
18. op welke wijze de belangen met elkaar in overeenstemming werden gebracht en er een besluit werd genomen? Werd er bijv. gebruik gemaakt van macht of andere middelen?
19. En wat was de rol van de provincie bij het met elkaar in overeenstemming brengen van de belangen?
20. Wat was aanvankelijk uw mening over het resultaat van het proces?
 - Op basis waarvan kwam u tot deze waardering?
21. Wat was aanvankelijk uw mening over het verloop van het proces?
 - Op basis waarvan kwam u tot deze waardering?
22. Wat zijn tot nu toe successen geweest?
23. Wat zijn tot nu toe knelpunten geweest? Hoe zijn deze opgelost?
24. Ziet u nog andere knelpunten bij de verdere uitvoering van het programma?
25. Ziet u mogelijkheden om deze knelpunten vooraf te minimaliseren of hanteerbaar te maken?
26. Met wie heeft de provincie samengewerkt in dit project, in de vorm van bv. een alliantie?
27. Hoe zag deze samenwerking er uit?
28. Wat zijn de uitkomsten van deze samenwerking?
29. Hoe denkt u dat de andere partijen deze opstelling van de provincie ervaren hebben? Kunt u zeggen op basis waarvan u tot deze uitspraken komt?
30. Hoe heeft de provincie de opstelling van de andere partijen ervaren? Kunt u zeggen op basis waarvan u tot deze uitspraken komt?
31. Hebt u ideeën over hoe het project beter georganiseerd had kunnen / kan worden?
32. Ik meen te constateren dat de identiteit een belangrijke verbinder is van de belangen van het gebied, deelt u die mening? Waarom?
33. Denkt u dat de wijze waarop dit project is opgepakt succesvol kan zijn in andere gebieden, in een andere provincie?

Vragen aan andere partijen dan de provincie

1. Hoe zou u de positie van uw belangenorganisatie willen omschrijven?
2. Welke doelen streeft u naar in de gebiedscommissie?
3. Hoe wilt u deze realiseren?
4. Hoe ziet u de taken van een provincie bij de inrichting van het landelijk gebied?
5. Hoe zou u de rol van de provincie bij het proces willen omschrijven?
 - Ziet u de provincie als trekker van het project?
6. Waar blijkt het uit dat de provincie deze rol vervult?
7. Kunt u zeggen wat de voordelen en nadelen van deze rol zijn?
8. Wat doet de provincie –naar uw idee– om deze nadelen weg te nemen?
9. Is dit ook de rol die de provincie naar uw mening moet vervullen?
10. In de opvatting van de provincie meen ik te zien dat deze nogal bepaald is door een *hiërarchisch/interactief* type sturing in het gebied, ervaart u dit ook zo?
11. Ziet u dit als een sterk punt? Waarom (niet)?
12. Wilt u het doel van het proces en de organisatie van dat doel beschrijven zoals u dat ziet?
13. In hoeverre bent u in staat om dit doel van het proces te onderschrijven?

In de gebiedscommissie zijn veel verschillende belangen vertegenwoordigd, kunt een poging doen om:

14. een beeld te geven van de mate van de verscheidenheid van de belangen? Op een schaal van 1-10 1 is zeer gelijk, 10 is zeer tegenstrijdig.
15. op welke wijze de belangen met elkaar in overeenstemming werden gebracht en er een besluit werd genomen? Werd er bijv. gebruik gemaakt van macht of andere middelen?
16. En wat was de rol van de provincie bij het met elkaar in overeenstemming brengen van de belangen?
17. Wat was aanvankelijk uw mening over het resultaat van het proces?
 - Op basis waarvan kwam u tot deze waardering?
18. Wat was aanvankelijk uw mening over het verloop van het proces?
 - Op basis waarvan kwam u tot deze waardering?
19. Wat zijn tot nu toe successen geweest?
20. Wat zijn tot nu toe knelpunten geweest? Hoe zijn deze opgelost?
21. Ziet u nog andere knelpunten bij de verdere uitvoering van het programma?
22. Ziet u mogelijkheden om deze knelpunten vooraf te minimaliseren of hanteerbaar te maken?
23. Wat was de taak en rol van de provincie in dit project?
24. Is dat naar uw mening ook gelukt?
25. Hoe hebt u deze opstelling van de provincie ervaren?
26. Hoe denkt u dat de andere partijen de opstelling van de provincie ervaren hebben? Kunt u zeggen op basis waarvan u tot deze uitspraken komt?
27. Hoe denkt u dat de andere partijen de opstelling van u en uw organisatie ervaren hebben? Kunt u zeggen op basis waarvan u tot deze uitspraken komt?
28. Met wie heeft uw organisatie samengewerkt in dit project?
29. Hoe zag deze samenwerking er uit?
30. Wat zijn de uitkomsten van deze samenwerking?
31. Hebt u ideeën over hoe het project beter georganiseerd had kunnen / kan worden?